

El método acción-investigación de Carlos H. Gadsden Carrasco

Joel Mendoza Ruiz

Introducción.

Carlos Gadsden interpretó su vida misma como misión municipalista, por lo cual, mediante la aplicación del método acción-investigación estructuró las etapas respectivas a manera de conocimiento incremental. En concreto, su experiencia ha transitado desde la consultoría privada en proyectos locales hasta la elaboración de una norma mundial de calidad en gobiernos municipales. En una etapa intermedia, vinculó a los investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) con funcionarios del Gobierno del Estado de Guanajuato, del que formó parte durante el periodo de Vicente Fox como gobernador.

En tal sentido, el apartado El desarrollo personal, a la par del de Tequisquiapan, Querétaro, reseña un proyecto de autogestión para el desarrollo económico de los artesanos locales fuera del control estatal. El subtítulo La planeación estratégica de León, Guanajuato, se vale de ese caso para explicar la institucionalización de la participación ciudadana fuera del control estatal. La sección El Centro Estatal para el Desarrollo Municipal de Guanajuato reseña los procesos de descentralización estado-municipios, con asesoría estatal y medición del desempeño municipal, para finiquitar el control jerárquico en el Estado de Guanajuato. El fragmento El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal plantea el inicio de la estandarización del modelo de desarrollo municipal acumulado mediante la comparación entre la agenda desde lo local del gobierno federal y la certificación internacional de calidad del municipio de Tlalnepantla, Estado de México. Finalmente, la parte denominada El estándar mundial ISO 18091: 2014 en gobierno local expone la internacionalización del modelo consolidado de desarrollo.

El desarrollo personal, a la par del de Tequisquiapan, Querétaro

Carlos Humberto Gadsden Carrasco nació el 3 de noviembre de 1954 en la Ciudad de México. Para 1978 había experimentado en estudios profesionales, primero, en la licenciatura abierta de psicología y, posteriormente, en el programa de pedagogía bajo la misma modalidad, ambos casos en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Un año más tarde cursó un semestre de la licenciatura abierta en sociología de la Universidad Iberoamericana, campus León (Gadsden, 2017: 8). Sin embargo, el inicio de su verdadera formación profesional fue la práctica directa de la consultoría para el desarrollo social de una comunidad rural en Tequisquiapan, Querétaro (Gadsden, 2012).

En entrevista (19 de mayo de 2017), Gadsden señaló que los antecedentes de la experiencia de Tequisquiapan fueron otros proyectos patrocinados por organizaciones privadas de fomento al desarrollo que, paulatinamente, se fueron acercando hacia su más complejo desafío: la realidad rural. Como promotor-consultor de la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural (FMDR) estuvo seis meses en Torreón Coahuila, una de las 32 sedes nacionales de la referida fundación, para participar en la mejora de la comercialización de una cooperativa de productos lácteos mediante la adopción de tanques enfriadores. La FMDR impulsaba proyectos cuyo índice de recuperación era muy alto, pues los esquemas de inversión eran estudiados a detalle por sus consultores. El especial tratamiento obedecía también a las restricciones del crédito privado, combinado con el control financiero del gobierno federal a través del Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL). Como alternativa, la FMDR lograba financiamiento de bancos privados avalado por empresarios, mismo que se empleaba en el otorgamiento de donativos para beneficiarios de proyectos principalmente campesinos.

La experiencia anterior orientó el pensamiento de Gadsden hacia la democracia industrial. Se trata de un movimiento ideológico

Municipalistas y municipalismo en México

originado en el siglo XIX para extender la democracia política a las empresas, concebidas estas últimas como asociaciones de trabajadores. Sobre esa plataforma, y ahora como consultor de Desarrollo Integral de la Comunidad Rural A.C. (DICRAC) en un programa financiado por la Fundación Ford, inició su participación en un proyecto nuevo, cuya pregunta orientadora fue: ¿Cómo apoyar la zona rural mexicana en el contexto de la profunda crisis económica de 1982? La respuesta era difícil dados los efectos de esa crisis: se contrajo el mercado laboral de los sectores industrial, turístico y de construcción, por lo cual, los ejidatarios y trabajadores del campo, transformados en albañiles, obreros y meseros; tenían ahora, como única salida de subsistencia, la artesanía y el campo. El resultado fue la construcción de una red económica autogestiva de artesanos en Tequisquiapan, Querétaro, quienes tradicionalmente elaboraban cestas de vara de sauce. En la base, la producción se organizó en sociedades cooperativas *diferentes*, por evadir el control estatal que impedía su crecimiento. Se consiguió financiamiento inicial para importar ratán de Indonesia y para diseñar productos que compitieran con las cestas chinas que habían invadido el mercado. Se diversificaron los productos adicionando al catálogo sillas de bambú y ratán. Se alcanzó también un donativo de maquinaria por parte de la embajada holandesa, que modificó también los procesos de producción.

En la cúspide de la nueva organización artesana de Tequisquiapan, las sociedades cooperativas confluyeron en una comercializadora *muy diferente*, Artequis S. A. Cada cooperativa era dueña del 5% de la empresa y participaba también la iniciativa privada de manera subsidiaria, esto es, existía el compromiso solidario de los inversionistas privados de ir vendiendo sus acciones a los artesanos. Adicionalmente, fiel a los principios del cooperativismo, fueron vinculadas otras organizaciones al proyecto educativo de DICRAC, tal fue el caso de una caja de ahorros ya existente que se sumó para explorar el financiamiento de la compra de vara sin intermediarios. La nueva agencia del desarrollo se afilió también a la FMDR. Estas organizaciones, en su conjunto, asumían los principios de subsidiariedad y solidaridad del pensamiento social cristiano.

Joel Mendoza Ruiz

Para 1984 el gobierno municipal construyó un mercado para los comerciantes de artesanías de Tequisquiapan con fondos del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS). En el nuevo mercado los artesanos instalaron un local con recursos de la embajada de Holanda. A cambio, el presidente municipal de Tequisquiapan solicitó a los artesanos el apoyo político para un candidato a senador del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Los artesanos se negaron: *nosotros no nos arrodillamos*. Así empezó un conflicto político a raíz de un proyecto de desarrollo económico. En cuyo caso, la autoridad municipal imponía el cierre del mercado los días de mayor intercambio comercial, los domingos, como franco castigo a los artesanos que no asistieran a las asambleas de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), que se celebraban a media semana. La defensa del grupo de artesanos se realizó a través de la concientización directa de la ciudadanía. No obstante, fue determinante la intercesión de la esposa de un empresario que tenía relación directa con la Presidencia de la República, que ordenó suspender las presiones hacia los artesanos. Como resultado, la CNOP perdió el poder político local en su intento por ampliar su control social.

A partir de la crisis económica de 1982, para sobrevivir, Gadsden empezó a realizar trabajo como consultor independiente en desarrollo organizacional y calidad para empresas de diversa índole. Ese mismo año fue contratado como gerente de recursos humanos de una importante empresa de fundición (ACERLÁN) del grupo LANZAGORTA, que producía válvulas de acero para Petróleos Mexicanos (PEMEX). Por las recesión económica de la época, Gadsden propuso a la empresa evitar despidos mediante el desarrollo de productos comercializables en nuevos mercados, como la fundición en verde, o bien, recomendar esquemas de autoempleo al personal despedido. Como respuesta, la empresa se limitó a proponerle su transferencia al corporativo en la Ciudad de México, él optó por renunciar. Durante el periodo 1981-1984 Gadsden fue también profesor del nivel bachillerato en el Colegio Centro Unión de San Juan del Río (Gadsden, 2017: 8). Para 1985, luego de haber concretado su primera

Municipalistas y municipalismo en México

misión de vida, había concluido el programa de licenciatura en filosofía de la Universidad del Valle de Atejamac (UNIVA), campus Guadalajara.

Por los logros de esa etapa, la experiencia de Tequisquiapan y la obtención del grado formal, la Fundación Ford le ofreció a Gadsden una beca para estudios de posgrado en el extranjero. Él eligió el programa de maestría en artes en sociología de la Universidad de Essex en Inglaterra: *en ese país se iniciaron las cooperativas, quiero entender cómo deben funcionar*. En 1987 concluyó la tesis de maestría titulada *Rethinking Cooperatives for Latin America*, que diagnosticó las contradicciones de las cooperativas según de 16 elementos comunes del ámbito interno (Gadsden, 2017: 7). A su vez, durante sus estudios de maestría en la Universidad de Essex produjo un artículo de investigación sobre la participación política de los trabajadores en México, *Political Control Over the Labour Force and its Organisations in México*, que fue aceptado en el Congreso Mundial de Sociología de 1986 en Nueva Delhi, India. Los estudios de maestría y la primera participación en un congreso especializado reprogramaron desde entonces las metas de su vida en función de dos principios: democracia y autogestión. Para el año 2017, Gadsden ha sido conferencista en más de 150 congresos celebrados en 33 países distintos. Tiene la calidad de investigador fundador de la Asociación Iberoamericana de Sociología de la Organización y de la Comunicación (AISOC), asimismo, es miembro de la Asociación Internacional de Sociología desde 1986 (ISA. Gadsden, 2017: 5-6).

La planeación estratégica de León, Guanajuato

A su regreso de Europa en 1987, por haber concluido el programa de maestría en artes en sociología de la Universidad de Essex, Gadsden escogió la Ciudad de León, Guanajuato, para vivir y continuar desarrollado la consultoría de calidad, desarrollo organizacional y proyectos sociales. En entrevista (19 de mayo de 2017), Gadsden afirmó que el contrato destinado al saneamiento de la cartonera *Impresora San Sebastián*,

Joel Mendoza Ruiz

integrante del corporativo *Suelas Medina Torres*, le trajo dos satisfacciones profesionales. Por un lado, sacó la empresa adelante, por la otra parte, el director general del corporativo, Carlos Medina Plascencia, ganó la elección local en 1989 por el Partido Acción Nacional (PAN) y lo invitó a ser consultor externo del ayuntamiento de León.

Gadsden asesoró prácticamente todas las dependencias municipales (Gadsden, 2017: 5), aunque hay casos que recuerda con especial afecto. El archivo histórico municipal evolucionó desde su posición original, debajo de unas escaleras de la presidencia municipal, hasta ser la fuente de exposiciones temáticas temporales en el Centro de Exposiciones de León. La recolección de residuos sólidos mejoró su modelo tradicional sin logística, para pasar a ser un sistema planificado con más de 80 rutas. De este nuevo sistema destacaron tres virtudes: 1) los ciudadanos participaron en el diseño y operación; 2) se canceló la concesión de la recolección y del relleno sanitario al sindicato, finalizando así las afectaciones ambientales y el control político de los residuos sólidos; y 3) se estudió la composición de la basura para iniciar su reciclamiento mediante sistemas de separación, que posteriormente se convirtió en un programa educativo del Instituto de Ecología de León. En otros temas, el ayuntamiento ganó un premio por el control y mejora de las condiciones sociales y sanitarias de la prostitución local.

Uno de los mayores logros de la administración municipal Medina Plascencia fue la construcción de un proceso de planeación estratégica con promoción de participación ciudadana. No obstante, en forma similar a lo sucedido en la experiencia de Tequisquiapan, surgieron muestras de represión política sobre el gobierno municipal por parte de los gobiernos priistas estatal y federal (Gadsden, 2012). En entrevista (19 de mayo de 2017), Gadsden puntualizó la ausencia absoluta de comunicación entre los gobiernos municipal y estatal de la época y, ante la iniciativa del presidente municipal de contar con el registro catastral para iniciar el cobro del impuesto predial, éste optó por acostarse frente al autobús presidencial durante el arribo

Municipalistas y municipalismo en México

del presidente Carlos Salinas de Gortari al aeropuerto de León. Con esa acción Medina Plasencia negoció la trasferencia del catastro al ayuntamiento de León, sorteando la rispidez de las relaciones estado-municipio. En lo general, Gadsden empezó a difundir la experiencia de participación ciudadana de León en escenarios internacionales (Gadsden, 2012).

En 1988 Gadsden obtuvo del Instituto para el Desarrollo Personal y Comunitario el *Diploma en desarrollo organizacional*. En 1991 la Universidad de las Américas, campus Cholula, le concedió el *Diploma en control total de la administración de la calidad*. En 1990 cursó el programa *Self-management and future socialism and capitalism* del Centro Interuniversitario de Dubrovnik en Croacia, Yugoslavia (Gadsden, 2017: 7). Durante el periodo 1989-1991 fue profesor a nivel licenciatura de la Universidad Iberoamericana de León (Gadsden, 2017: 8). Participó también como profesor invitado del Centro Interuniversitario de Dubrovnik en Croacia, Yugoslavia (1990); de la Universidad Católica de Santiago de Chile (1991); y de la Universidad Complutense de Madrid (en diversos momentos: 1990, 1995 y 2014. Gadsden, 2017: 8). Su despacho agregó a su cartera de servicios la consultoría en calidad y políticas públicas de gobiernos locales (Gadsden, 2017: 6).

En 1992 Carlos Medina Plascencia dejó anticipadamente el cargo de presidente municipal al ser designado por el Congreso Local gobernador interino de Guanajuato. Lo anterior derivó del escándalo postelectoral que ocasionó la renuncia del gobernador electo Ramón Aguirre Velázquez del PRI. En entrevista (19 de mayo de 2017), Gadsden recordó que al negociar el PAN directamente con el Presidente de la república Carlos Salinas de Gortari, éste se manifestó en desacuerdo por la propuesta de designación del candidato panista, Vicente Fox Quesada, como gobernador interino, por lo que el consenso fue a favor de Medina Plascencia. Ante el desacuerdo de los diputados locales de mayoría priista sobre la designación de Medina Plascencia, su mismo líder estatal les presionó con la amenaza de operar las anotaciones negativas de sus expedientes en caso de que no

Joel Mendoza Ruiz

votaran por el panista. Como condicionante, Salinas de Gortari impuso en el gobierno de Medina Plascencia al secretario General de Gobierno, Salvador Rocha Díaz, de extracción priista.

El Centro Estatal para el Desarrollo Municipal de Guanajuato

Al asumir Medina Plascencia la gubernatura interina de Guanajuato, Gadsden continuó con la asesoría externa del ayuntamiento de León durante el interinato de Facundo Castro Chávez y los primeros meses del periodo constitucional de Eliseo Martínez Pérez (Gadsden, 2017: 5). En entrevista (19 de mayo de 2017), Gadsden relató que, pese a que Medina Plascencia lo invitó a formar parte de su equipo de gobierno, se rehusó hasta que su mismo padre, durante una ceremonia luctuosa familiar, lo exhortó a participar en el Gobierno de Guanajuato. De ese modo fue nombrado titular del Centro Estatal de Estudios Municipales, un órgano dispuesto bajo la jerarquía de la Secretaría General de Gobierno, que más adelante se transformó en el Centro Estatal para el Desarrollo Municipal (CEDEM). En cuanto a la estrategia de las relaciones estado-municipios, Gadsden acordaba directamente con el gobernador interino cuando éste salía a visitar municipios e, informalmente, también mediaba entre el secretario general de gobierno y el gobernador interino.

Durante la administración de Medina Plascencia, Gadsden programó metas de cuatro, ocho y doce meses bajo la expectativa personal de incertidumbre en cuanto a la duración de ese gobierno. Eso le hizo concentrarse en las cosas que no podían dejar de cambiarse en el contexto de un gobierno que aspiraba a ser democrático. Bajo esas circunstancias diseñó y organizó, junto con el área estatal de desarrollo organizacional, 54 reuniones mensuales celebradas en el Centro de Convenciones de Guanajuato con la participación del gobernador, el gabinete ampliado, los 46 presidentes municipales guanajuatenses y los delegados federales. La agenda de las reuniones incluyó la exposición de los titulares del gabinete estatal durante las dos primeras horas, la comida bajo la hospitalidad de los secretarios,

Municipalistas y municipalismo en México

así como el llamado *tianguis de secretarios*: mesas de negociación de acciones con las autoridades municipales. Las reuniones subsecuentes incluían el seguimiento de negociaciones previas. El modelo de relaciones intergubernamentales se basó en dos premisas de Medina Plascencia. La primera era la clásica subsidiaria, *tanta sociedad como sea posible y sólo tanto gobierno como sea necesario*. La segunda premisa prescribió: *los presidentes municipales no pueden hacer colas en oficinas en virtud de que son autoridades electas*. El modelo de estas reuniones inspiró el programa municipal leonés denominado *miércoles ciudadano*.

Otra reivindicación de las relaciones estado-municipio surgió de negociar con el gobierno federal la reducción de las connotaciones partidistas del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). El antecedente fue que el PRONASOL era operado por comités municipales de solidaridad, en su mayoría de extracción priista, y coordinado por el Consejo Estatal de Solidaridad, que recibía instrucciones directas de SEDESOL. Gadsden consideraba que existía un gobierno paralelo al estatal por la dimensión de sus recursos y el destino político de éstos en municipios cuya situación estaba *al filo de la navaja electoral*. En tales circunstancias, los presidentes municipales no intervenían en la autorización de expedientes de obra, las decisiones relativas las tomaban los órganos del PRONASOL. Sin embargo, en el marco de un congreso celebrado en la Ciudad de Monterrey, Gadsden se separó de la comitiva estatal para visitar ayuntamientos de extracción panista por instrucción del gobernador, descubriendo así que el manual único del PRONASOL para el Estado de Nuevo León, a diferencia del de Guanajuato, si consideraba que los presidentes municipales firmaran los expedientes de obra del programa. Al comunicar de inmediato la incidencia al gobernador guanajuatense, éste acordó una serie de reuniones con el secretario del ramo, Luis Donald Colosio Murrieta, para la corrección operativa del programa.

El incidente anteriormente descrito tuvo dos repercusiones más. En la primera, se estableció como obligación que los

secretarios del gobierno guanajuatense debían recabar, en los expedientes técnicos, la firma de los presidentes municipales a manera de anuencia de las obras a realizarse en sus respectivos territorios municipales. En la segunda, se instituyó el Fideicomiso para el Desarrollo Rural (FIDER) en todos los municipios guanajuatenses, como mecanismo de control de recursos relacionados con los comités de solidaridad, invitara la participación ciudadana por microrregiones, así como las autoridades municipales. En la tercera, se clasificaron los municipios guanajuatenses en función de una fórmula de cuatro variables para la distribución del 80% de los recursos de obra pública estatal: población, extensión territorial, eficiencia en la captación de recursos y marginalidad.

En 1993 Gadsden representó al Gobierno del Estado de Guanajuato en la primera misión mexicana a la Ciudad de Curitiba, Brasil, cuyo resultado tangible fue la creación del Instituto Municipal de Planeación de León, el primero en su tipo en México. En 1995 organizó y coordinó el Foro Nacional por un Auténtico Federalismo, convocado por nueve gobernadores de varios partidos políticos e inaugurado por el presidente de la república, Ernesto Zedillo Ponce de León. Hacia finales de la administración de Medina Plascencia e inicios de la administración estatal de Fox se iniciaron procesos de descentralización de funciones administrativas concretas hacia la instancia municipal, lo que contó con medición integral del desempeño para asegurar el éxito de los referidos procesos (Gadsden, 2017: 5). Para el siguiente periodo de gobierno, el de Vicente Fox Quesada como Gobernador constitucional, Gadsden continuó por dos años al frente del CEDEM y así pudo consensar con los presidentes municipales la continuidad y alcances particulares del proceso de descentralización. A diferencia del periodo anterior, fueron suprimidas las reuniones plenarias de alcaldes del Centro de Convenciones de Guanajuato y en su lugar se instituyeron reuniones regionales con autoridades locales.

Con base en la experiencia del Gobierno del Estado de Guanajuato, Gadsden construyó un nuevo modelo de asesoría

Municipalistas y municipalismo en México

orientado a la descentralización dentro del modelo de relaciones intergubernamentales. La convicción fue que las relaciones intergubernamentales eran determinantes de la eficiencia municipal. El control del proceso se basó en datos duros sobre el desempeño de las asesorías del gobierno estatal a sus 46 gobiernos locales (Gadsden, 2012). En el marco del proceso de descentralización guanajuatense Gadsden utilizó por primera vez la evaluación por colores de semáforo (verde, amarillo y rojo), que más adelante aplicó en la *Agenda desde lo Local*. Al final de su participación en el Gobierno del Estado de Guanajuato, Gadsden había participado en la transferencia de 104 funciones de 18 dependencias estatales a los 46 municipios guanajuatenses, destacando por su importancia la administración del tránsito y del transporte (Gadsden, 2017: 5).

Como logros personales, Gadsden cursó en 1993 el *Programa Negociación y Manejo de Conflictos* de *Harvard Business Group*, impartido por la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México justo para llevar a cabo la negociación con la SEDESOL aludida en el presente apartado. Entre 1996 y 1997 diseñó y fue Rector del Centro Interuniversitario del Conocimiento del Gobierno del estado de Guanajuato. Esa fue la primera experiencia estatal en materia de competencias laborales que, como Sistema Universidad del Conocimiento, agrupó 130 instituciones locales, nacionales y de otros países (Gadsden, 2017: 4). En 1997 el referido sistema, junto con las universidades de Texas en Dallas y de Guanajuato, le concedieron el *Diploma en Alta Gerencia y Administración Pública* (Gadsden, 2017: 7). Fue profesor invitado a los cursos de verano de la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo en Santander, España (1996), para exponer la experiencia del Sistema Universidad del Conocimiento, modelo que sirvió para desarrollar el sistema de formación profesional español. Fue también profesor invitado de la Universidad politécnica de Valencia, España (1996), y de la Universidad de Braga, Portugal (1994 y 2006. Gadsden, 2017: 8).

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal

Después de participar en la propuesta de campaña electoral y en el proceso de transición de Vicente Fox Quesada, el primer presidente de la república de extracción opositora, en el año 2000 Gadsden fue nombrado Vcal Ejecutivo del Centro Nacional para el Desarrollo Municipal (CEDEMUN). La primera reflexión en el nuevo encargo fue el cambio del nombre del CEDEMUN, en base a dos críticas: 1) el desarrollo de los municipios no se puede organizar desde un centro nacional, sino desde ellos mismos; y 2) el gobierno federal no puede asumir el rol de desarrollador, debe desarrollar las relaciones intergubernamentales. La justificación fue que *el enfoque centralista nunca había desarrollado al municipio mexicano*, por lo que habría que crear una institución que apoyara el desarrollo municipal en función de relaciones intergubernamentales maduras. De ahí nace el INAFED como Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal.

Más adelante, ya en el ejercicio pleno del cargo, surgieron reflexiones y oportunidades complementarias. En 2001 se analizó el sistema federal mexicano en el marco del Colegio de Europa, del *Forum of Federations*, así como del movimiento de unificación mundial de asociaciones de municipios como Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), concretado en Río de Janeiro. El análisis referido sirvió para dar viabilidad a la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). En contraste, no se pudo hacer lo mismo con la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM), pues aunque significaba *el complemento de una coherente arquitectura de gobiernos de cara a los ciudadanos*, esto es, *una segunda formación social constructora del auténtico federalismo*, al final se impuso el caciquismo propio de las asociaciones partidistas de municipios. En 2002 se discutió sobre participación ciudadana en 12 foros temáticos nacionales, que concluyeron en un evento internacional con la Cámara de Diputados. Con los nuevos debates, Gadsden empezó a vislumbrar una estrategia municipalista multifactorial y en comparativa internacional.

Municipalistas y municipalismo en México

Sobre esa plataforma desarrolló el Programa Nacional Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006, cuyas acciones fueron suscritas por los titulares de cada una de las secretarías involucradas (veintitrés dependencias). Una vez aprobado del instrumento referido, en 2002 el CEDEMUN se transformó en Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED. Gadsden, 2017: 9-10).

Un primer logro del INAFED fue un Memorándum de Entendimiento sobre federalismo y desarrollo local con el Gobierno de Canadá (Gadsden, 2017: 10). No obstante, el de mayor trascendencia fue la versión original de la *agenda desde lo local*. Se trató de construir un nuevo programa basado en el autoasesoramiento para guiar la descentralización y el desarrollo municipal, con énfasis en la medición del desempeño (Gadsden, 2012). El nuevo esquema consideró que ambos aspectos no debían *empujarse* de manera irresponsable desde el centro, pues el inventario del desastre incluiría principalmente deficiencias de focalización y de medición de resultados (Gadsden, 2002: 15). El marco estratégico previó que en el desarrollo municipal se debía *jalar* en lugar de *empujar*. La primera línea estratégica complementaria impulsaba un proceso asimétrico de descentralización y, como contraparte, una estructura institucional adecuada y suficientemente fortalecida bajo el liderazgo del presidente municipal. La segunda línea estratégica inducía relaciones intergubernamentales auténticamente federalistas y, complementariamente, mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas (Gadsden, 2002: 13-14).

Como particularidad del nuevo programa, la medición de la descentralización estratégica se sustentaba en indicadores de la *Agenda Local 21* de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El sistema de diagnóstico para gobiernos locales confiables utilizó 39 indicadores en cuatro cuadrantes principales: 1) desarrollo institucional para un buen gobierno, que no estaba incluido en la *Agenda Local 21* de la ONU; 2) desarrollo económico sostenible; 3) desarrollo social incluyente; y 4) desarrollo ambiental sustentable. La calificación sería verde si se cumplía

con los requerimientos mínimos que un buen gobierno no puede dejar de tener; sería amarilla si el cumplimiento no era integral, y sería roja si no se cumplía con los requerimientos mínimos para resolver las problemáticas presentadas (Gadsden, 2013: 19-20). Los gobiernos municipales debían autodiagnosticarse, decidir que evaluaciones rojas querían transformar en verdes y articular en consecuencia los programas intergubernamentales. La evaluación y reconocimiento de logros estaría a cargo de universidades y ciudadanía (Gadsden, 2002: 16-17).

Por esa vía, la participación ciudadana pasaría a ocupar un rol central en el desarrollo del gobierno local, estatal y federal (Gadsden, 2012). La *Agenda desde lo Local* se aplicó como prueba piloto en 2003 con la participación del Gobierno del estado de Nuevo León, 26 municipios de esa entidad federativa y la Universidad Autónoma de Nuevo León. En 2011 participaban ya 603 municipios pertenecientes a 28 estados de la federación mexicana (INAFED, 2012: 20). En 2003 Gadsden tomó el *Curso en gestión de recursos humanos por competencias: métodos y técnicas*, impartido por el Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo (OTI. Gadsden, 2017: 7). En paralelo a la titularidad del CEDEMUN-INAFED, Gadsden fue primero vicepresidente y más tarde presidente de la Red Interamericana de Alto Nivel para la Descentralización, Gobiernos Locales y Participación Ciudadana (RAID) de la Organización de Estados Americanos (OEA). Su logro en esa posición fue que la Asamblea General de la OEA, reunida en Quito, aprobara en 2004 el Plan para las Américas de la Ciudad de México sobre Descentralización, Gobiernos Locales y Participación Ciudadana (Gadsden, 2017: 4), mismo que sigue vigente a nivel continental.

En 2003 Gadsden se retiró de la dirección del INAFED para desempeñarse como asesor de la Presidencia de la República asignado a la Convención Nacional Hacendaria durante el año 2004. Su participación en tal convención fue también como investigador del *Research Triangle Institute* (RTI), un organismo de cooperación entre universidades de Carolina del Norte

Municipalistas y municipalismo en México

(Gadsden, 2017: 3). Durante el mismo año realizó investigación de campo en el Ayuntamiento de Tlalnepantla, Estado de México, lo que le permitió contrastar la auditoria del desempeño de gobiernos locales con el modelo tradicional de certificación ISO. En entrevista (19 de mayo de 2017), Gadsden expresó que el papel central del cliente-ciudadano y la evaluación holística del desempeño, características de la norma ISO 9000 e ISO 9001, fueron aspectos que contrastó con la experiencia de Tlalnepantla para planear el ciclo motivo del siguiente apartado: el estándar mundial en gobiernos locales (Gadsden, 2012). En 2006, durante el proceso de transición del presidente electo Felipe Calderón Hinojosa, Gadsden fue miembro del equipo de asesores de la Presidencia de la República, con rango de director general, y coordinó, junto con Carlos Medina Plascencia, el Plan Presidencial de Gran Visión México 2030. Cabe señalar que ese plan, pese a la originalidad de sus 11 propuestas, nunca fue llevado a la práctica por el presidente Calderón. Durante el periodo 2006-2007 fue Director de Capacitación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Gadsden, 2017: 4). Desde esa posición intentó transformar el registro nacional de capacitación en una cuenta única curricular de conocimientos y competencias para los ciudadanos a partir de experiencias de la vida, como lo había diseñado años antes en el sistema Universidad del Conocimiento de Guanajuato.

El estándar mundial ISO 18091: 2014 en gobierno local

La etapa culminante hasta 2018, en virtud de que Gadsden prevé nuevos ciclos de desarrollo para su futuro, fue originalmente proyectada como contribución a la transición institucional democrática de los gobiernos locales del mundo (Gadsden, 2012). Desde el año 2005 Gadsden ha desarrollado acciones incrementales de normalización internacional al desarrollo de los gobiernos locales. Ese año impulsó y asumió la secretaría internacional del ISO/IWA 4 para gobiernos locales. Se trata de una norma directriz ISO aprobada a nivel nacional por 12 países. Posteriormente se inició como coordinador del órgano espejo en México del comité técnico ISO TC 268 sobre comunidades

sustentables, ciudades inteligentes y resiliencia. Asimismo, participó en la fundación del *World Council for Quality* (WCFQ) y fungió como su Secretario Ejecutivo entre 2005 y 2015. Este último órgano opera redes sustentables de gestión e innovación en materia de estandarización, con la participación de 25 miembros de la Organización Internacional de Normalización (ISO). El WCFQ creó y empezó a otorgar, con fundamento en la norma ISO/IWA 4, el *Reconocimiento Internacional de Confiabilidad en Gobiernos*.

En 2007 Gadsden fue designado Secretario Ejecutivo de la Fundación Internacional para el Desarrollo de Gobiernos Confiables (FIDEGOC), que fue creada ese mismo año. Hacia la etapa reciente, la FIDEGOC cuenta con 10 capítulos nacionales y ha construido 32 observatorios ciudadanos integrales en varios países. La FIDEGOC conduce los procesos internacionales de normalización sobre gobiernos locales, esto es, aquellos referidos en el párrafo anterior. En 2011 Gadsden fue electo *Convenor del Working Group 4th* sobre gobiernos locales del *Technical committee 176 quality management systems* de la ISO. Desde ese cargo, Gadsden coordinó la producción del estándar mundial ISO 18091: 2014, el manejo holístico de calidad para gobiernos locales, publicada el 10 de febrero de 2014 con el título *Directrices para la implementación del sistema de gestión de la calidad en el gobierno local* (Gadsden, 2017: 1-3). Para ello se utilizó como antecedente el modelo de auditoría desarrollado en México como *Agenda desde lo Local*, que se perfeccionó con la recolección de evidencias de procesos municipales a nivel mundial (Gadsden, 2012). El estándar mundial ISO 18091: 2014, aprobado por el 98% de los 163 países miembros, constituyó el primer esfuerzo de la ISO sobre calidad de los gobiernos locales. Fue también la primera iniciativa mexicana que alcanzó al nivel de estándar internacional en la referida organización desde que México participó como miembro fundador de la ISO en 1946 (Gadsden, 2017: 2).

La misión de ISO 18091: 2014 fue fundar en la reflexión social la construcción de un estándar por consenso internacional

Municipalistas y municipalismo en México

(Gadsden, 2012). El sistema de diagnóstico para gobiernos locales confiables utilizó los mismos 39 indicadores tomados de la *Agenda Local 21* de la ONU para la *Agenda desde lo Local*. Tales indicadores cumplen con una visión de transversalidad horizontal a través de la conexión integral de sus procesos, asimismo, acatan un enfoque de transversalidad vertical por la coherencia entre los niveles de gobierno nacional, estatal, local y ciudadano (Gadsden, 2013: 10-13).

La operación del estándar mundial ISO 18091: 2014, como nuevo fundamento del *Reconocimiento internacional de confiabilidad en gobiernos* en sustitución de la norma ISO/IWA 4, es análoga a las demás certificaciones globales de calidad: a) programa los requerimientos de los ciudadanos, b) instrumenta procesos encaminados a prácticas aceptables, c) valora la efectividad de los programas federales y estatales en el municipio, d) induce la formación de observatorios ciudadanos con estructuras y etapas de evolución predeterminadas para cada uno de los 39 indicadores (Gadsden, 2013: 13). Los observatorios ciudadanos, en cumplimiento con sus protocolos, realizan revisiones cada 12 meses y emiten calificaciones por cuadrante. Al igual que en la *Agenda desde lo Local* las calificaciones se basan en los colores del semáforo: verde, amarillo y rojo. Los resultados del proceso de revisión dan como resultado invariable un plan de mejora (Gadsden, 2013: 19-20).

En 2015 Gadsden fue designado presidente de la FIDEGOC. Esta organización forma parte, desde 2009, del Registro Nacional de Instituciones y Empresas Científicas y Tecnológicas (RENIECyT) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). Desde 2015 la FIDEGOC es también asociado de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Gadsden funge como instructor principal del diplomado denominado *Gobiernos Confiables de Calidad Internacional ISO 18091: 2014* de la FIDEGOC (Gadsden, 2017: 8). En 2016 fue reelecto *Convenor* del *working group 4th* del *Technical Committee 176 Quality Management Systems* de la ISO, con la misión ahora de conducir los trabajos de adaptación de la ISO 18091 a la nueva norma

Joel Mendoza Ruiz

internacional ISO 9001: 2015 y a los objetivos de desarrollo sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La nueva versión debe ser aprobada en el año 2018.

En 2012, Gadsden recibió de la Universidad de Essex el título de Doctor en Sociología (Gadsden, 2017: 7). En entrevista (19 de mayo de 2017), Gadsden explicó que su tesis doctoral se basó en el método acción-investigación aplicado a su trayectoria de vida, en la que debes entender tu papel de aprender haciendo en ciclos espirales de investigación, acción y conocimiento. Durante el mismo año 2012 participó en un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) denominado Visión de México para un Mejor Futuro, mismo que fue entregado al presidente electo Enrique Peña Nieto (Gadsden, 2017: 4). En Buenos Aires, Argentina, participó como profesor invitado de la Universidad Autónoma de Buenos Aires (2013) y de la Universidad del Salvador (2014-2015. Gadsden, 2017: 8). En 2016 asumió por meses la titularidad de la secretaría técnica de la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales (FLACMA) con el objeto específico de lograr la firma del acuerdo de Coordinación de América Latina (CORDIAL). Tal acuerdo permitió la reapertura del financiamiento de la Comisión Europea en la región, suspendido desde 2014, así como la participación de una América Latina unificada ante el organismo mundial de alcaldes (CGLU).

El Curículum Vitae de Gadsden incluye 52 reconocimientos e invitaciones de colaboración, ambos a nivel internacional. Entre los más destacados, ha sido jurado del Premio Nacional de Transparencia de México durante cuatro años consecutivos, así como jurado del *Smart City Expo World Congress Awards* de la feria de Barcelona en tres ocasiones. Es miembro fundador de la Red de Investigadores Mexicanos en Gobiernos Locales (IGLOM). Participó como asesor del estudio transversal INFONAVIT-UNAM, destinado a estandarizar, como base de la ISO 18091: 2014, los planes de desarrollo urbano de los 367 municipios que componen las 59 zonas metropolitanas de México (Gadsden, 2017: 6). Desde 2016 se desempeña como

Municipalistas y municipalismo en México

Coordinador de Relaciones Internacionales de la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM). Durante el periodo 2016-2017 coordinó el Centro de Estudios Municipales y Metropolitanos de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM (Gadsden, 2017: 1-2). Es investigador del Programa de Estudios para la Ciudad (PUEC) de la UNAM.

Conclusiones

El análisis del legado *municipalista* de Carlos Gadsden puede generar conclusiones por demás concretas y contundentes. Sin embargo, es prudente detenerse un poco para hacerle un justo reconocimiento por haber focalizado su experiencia de vida en la investigación de lo local y, con la reinversión metódica de los hallazgos, construir propuestas incrementales *bottom-up* mucho más allá del discurso o la teoría estéril. Independientemente de los temas municipales, el ejemplo de Gadsden debe modificar la lógica gremial de ejecutar investigaciones aisladas en el corto plazo. El método acción-investigación debe convertirse en la escala básica de la comunidad de investigadores mexicanos, principalmente los del área de las ciencias sociales. Cumplido lo anterior, relacionamos a continuación las cinco experiencias incrementales de Carlos Gadsden para el desarrollo municipal:

La primera, la red económica autogestiva de Tequisquiapan Querétaro, fue un proyecto de desarrollo social que estructuró cooperativas de artesanos confluyentes en una comercializadora público-privada, resolviendo así la organización laboral y el financiamiento productivo del gremio fuera del control estatal.

El segundo, el proceso de planeación estratégica del Ayuntamiento de León Guanajuato, además de retomar el desarrollo organizacional y el financiamiento fuera del control estatal, contribuyó en la institucionalización de la participación ciudadana en la solución de los asuntos públicos locales. De hecho, marca los inicios del modelo de Nueva Gestión Pública en México.

El tercero, los procesos de descentralización estado-municipios para finiquitar el control jerárquico en el estado de Guanajuato, modificó de raíz las relaciones intergubernamentales para transferir de manera asimétrica a los municipios, primero, la toma de determinadas decisiones y, posteriormente, funciones administrativas asequibles, previa asesoría estatal y posterior evaluación del desempeño municipal para asegurar la efectividad de los procesos.

La cuarta, la *Agenda desde lo Local* del gobierno federal y su contraste con la certificación internacional de calidad aplicada al municipio de Tlalnepantla, Estado de México, inició la estandarización del autodiagnóstico, la gestión *desde lo local* de la descentralización y el consecuente desarrollo de las relaciones intergubernamentales, la medición holística del desempeño municipal mediante 39 indicadores internacionales dispuestos en cuatro cuadrantes de agrupación temática, así como la participación democrática bajo la modalidad del cliente-ciudadano.

El quinto y hasta el momento último, el estándar mundial ISO 18091: 2014 en gobierno local, consensó la internacionalización del modelo de desarrollo municipal acumulado, consignando la evaluación continua a observatorios ciudadanos con estructuras y etapas de evolución predeterminadas para cada uno de los 39 indicadores.

Referencias

- Gadsden, C. H. (2002), “Federalismo y descentralización: retos y aprendizajes en México”, en *Forum of Federations*; disponible en: <http://www.forumfed.org/libdocs/BrazilIGR03/106-MIGR0309-Carlos-Gadsden-s.pdf> [12-07-2017], pp. 19.
- Gadsden, C. H. (2012), *Decentralisation from the local: action research lessons on municipal governance in the mexican transition to democracy*; University of Essex, Colchester, UK, pp. 664.

Municipalistas y municipalismo en México

- Gadsden, C. H. (2013), “Más allá de la transparencia y de la eficacia”, en Universidad Iberoamericana Torreón, *Jornadas universitarias por la paz: la ciudad que queremos. Memorias del foro universitario*; 1^a ed., Universidad Iberoamericana Torreón, Torreón Coahuila, pp. 50.
- Gadsden, C. H. (2017), *Curriculum Vitae*, documento personal, Ciudad de México, pp. 21.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, 2012), *Agenda desde lo local*, 7^a ed.; INAFED, Ciudad de México.