

Centro Nacional de Estudios Municipales y Centro Nacional de Desarrollo Municipal

León Estebanjuan Alejo

Introducción

El estudio del municipio mexicano y la categorización del mismo a lo largo de los años ha permitido adentrarnos al análisis permanente de su dinámica, de su acción administrativa y de gobierno.

La octava reforma municipal al artículo 115 constitucional del 3 de febrero de 1983 fortaleció elementos básicos de las atribuciones municipales al abrir la discusión a la necesidad de contar con un espacio de discusión sobre el camino que habría de tomar el municipio libre, al iniciar el proceso de descentralización administrativa primero, y política después; permitió generar la idea de contar con un organismo que acompañara las acciones propuestas por los actores municipales.

Es después de que varias voces de académicos interesados en la cuestión municipal y tras una serie de propuestas, el 3 de mayo de 1984 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se crea el Órgano Administrativo Desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación, denominado Centro Nacional de Estudios Municipales (CENEM), firmado por el entonces Presidente de la República Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

En el decreto se reconoce que el municipio es una comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para asumir la conducción de su desarrollo integral, por lo que el fortalecimiento municipal es una tarea nacional para solventar las problemáticas locales propias del orden de gobierno más cercano a la población, puesto que interactúa de manera primaria.

León Estebanjuan Alejo

Al existir la voluntad política para promover y realizar la descentralización administrativa y de gobierno se le otorga primordialmente el ejercicio pleno del Municipio Libre con la idea de realizar estudios propios, que permitan revelar los sistemas legales que han regido su organización y funcionamiento.

Centro Nacional de Estudios Municipales (CENEM).

Una vez planteada la reforma municipal, el decreto permitió pugnar por la necesidad de regular los mecanismos de coordinación institucional con la finalidad de dar cumplimiento a los objetivos y metas planteadas en la propia reforma.

Para iniciar con la coordinación y el entramado institucional, se hizo necesario establecer el órgano que regulara las acciones emprendidas, y realizara una serie de actividades institucionales, académicas y operativas a favor de la reforma.

Para ello, el Estado desconcentró administrativamente a dicho órgano para brindarle autonomía técnica al CENEM, lo dotó de competencia e invistió de varias responsabilidades, entre las que sobresalen la capacitación municipal y la asesoría a los servidores públicos municipales.

El CENEM inició la integración de un conjunto de información y documentación que facilitó tanto a autoridades como a diversas instituciones (de profesionistas y educativas), la investigación, estudio y análisis de ramas y aspectos específicos del ámbito municipal. Realizó una serie de convenios con algunos estados de la República mexicana, entre ellos Veracruz y con la Federación de Colegios de Arquitectos de la República Mexicana A.C.

Los convenios de coordinación destacaron seis líneas estratégicas: 1) participación ciudadana, 2) fomento económico, 3) financiamiento y coordinación institucional, 4) desarrollo social, así como 5) administración y 6) capacitación.

Aunado a lo anterior, el CENEM debió servir de foro para que las autoridades municipales examinaran problemas comunes y

Municipalistas y municipalismo en México

experiencias particulares para generar un desarrollo integral de la vida municipal en el país; Se realizó un encuentro en el que presentó la Consulta Popular sobre Reglamentación Municipal. El 12 de mayo de 1986 se publicaron los resultados de la citada consulta y se dio inicio a la difusión de reglamentos tipo (AGN, 121284/1), abarcando:

- Reglamentación de la administración pública municipal,
- Reglamentación de la prestación de servicios públicos municipales,
- Reglamentación de la hacienda pública municipal,
- Reglamentación de la zonificación y del desarrollo urbano municipal,
- Otros reglamentos derivados de las facultades que el artículo 115 constitucional atribuye al municipio y
- Bases normativas.

En el Archivo General de la Nación se encuentra documentación de por lo menos tres reuniones nacionales. El 27 de febrero de 1986 se celebró en Ixtapa Zihuatanejo el foro “Municipio y Desarrollo Rural”; El 26 de abril de 1986 se celebró el “Primer encuentro de presidentes municipales de la frontera norte”, convocado para discutir y analizar la problemática específica de los municipios de la región. Al término del foro se firmó un convenio entre los presidentes municipales y la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía (DG-RTC) para difundir programas municipales.

Después de ello, se impulsó la fundación de centros estatales de estudios municipales en la República mexicana, bajo la idea de conocer de primera fuente las necesidades más apremiantes del municipio mexicano y darle énfasis al proceso descentralizador a partir de dicho orden de gobierno.

El decreto también estableció que el Centro Nacional de Estudios Municipales funcionaría con el presupuesto otorgado por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Gobernación; de las aportaciones que recibiera y las que se derivaran de acuerdos o convenios que suscribiera con las dependencias y

entidades de la Administración Pública Federal, con los estados de la República y con los propios municipios.

El CENEM se integró con: 1) una Comisión Consultiva, presidida por el Secretario de Gobernación e integrada por los miembros designados por el Jefe del Ejecutivo; 2) un Consejo Asesor, integrado por profesionales con experiencia en administración municipal, designados por el Secretario de Gobernación; y 3) un Vocal Ejecutivo, que fungió como Secretario Técnico de la Comisión Consultiva y como Presidente del Consejo Asesor, sería designado y removido por el Secretario de Gobernación.

Como parte del acervo del CENEM, se tiene editada la “Encyclopedia de los Municipios y Delegaciones de México” en 1986, la cual da cuenta de las características demográficas, económicas, políticas y culturales de los municipios y delegaciones mexicanos.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN)

Después de 6 años, se publica en el Diario Oficial de la Federación el 2 de noviembre de 1989 el Decreto que abroga el que creó el Centro Nacional de Estudios Municipales y que tuvo como finalidad el cambio de denominación por el de Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) y la reorientación de sus objetivos.

Con el fundamento de que el artículo 115 constitucional establece las bases para revertir el centralismo y fortalecer al Municipio, al otorgarle facultades y recursos para ejercer más ampliamente sus atribuciones y con la novena reforma al artículo constitucional publicada el 17 de marzo de 1987, se contó con la posibilidad de alcanzar las condiciones óptimas para forjar un municipio autosuficiente, eficiente en su administración y desarrollo social, que hoy por hoy es un elemento pendiente. Un ejemplo claro es el fortalecimiento de la hacienda municipal que juega un papel prioritario en la actualidad.

El Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari reconoce su compromiso de avanzar en el desarrollo municipal,

Municipalistas y municipalismo en México

para lo cual es indispensable adecuar los instrumentos y mecanismos gubernamentales para transformar a los municipios en promotores de su propio desarrollo.

El decreto publicado prácticamente un año después de que Salinas de Gortari asume la Presidencia de la República, se sustenta en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 que concibe el fortalecimiento del Pacto Federal como la modernización política del municipio.

El propio decreto contempla la necesidad de la reorientación de los objetivos del Centro Nacional de Estudios Municipales, hacia la elaboración y ejecución de programas y actividades que profundicen en el desarrollo municipal conservando su misma naturaleza jurídica de órgano desconcentrado.

El nuevo órgano estableció la modernización política y el avance demo-crático a través de la concertación y la participación de la sociedad.

Se determinó, además, elaborar un programa que contuviera políticas y acciones tendientes al desarrollo municipal, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos estatales y municipales y con los sectores social y privado involucrados en la materia y que contribuyan a dicho desarrollo en los ámbitos político y social.

A diferencia del CENEM, el CEDEMUN integra en su creación el reconocimiento de la importancia que revisten los sectores social y privado, para la coordinación institucional y el desarrollo municipal al establecer la promoción de programas estatales encaminados a ese fin, sin los cuales el ánimo conciliador de la época no podría lograr sus objetivos, integrar ampliamente a sectores que no se sentían representados plenamente.

Se plantea, de manera reiterada, la concertación entre diversos grupos para ejecutar acciones de los programas de desarrollo municipal a través de la conformación de grupos de trabajo, y

León Estebanjuan Alejo

de involucramiento pleno de la comunidad y con las distintas organizaciones sociales y privadas.

Conviene señalar la colaboración intermunicipal, no considerada en el CENEM para emprender acciones prioritarias de interés común, y de la integración e intercambio de recursos y actividades entre municipios, así como la organización de reuniones de carácter nacional y/o regional entre municipios para determinar acciones a seguir.

El CEDEMUN determina la difusión por medio de publicaciones y actos académicos, los resultados de los trabajos de investigación científica, estudio, análisis y recopilación de información, documentación e intercambio que se realice y establece la necesidad de contar con una librería especializada en materia municipal, donde se reúna el acervo documental y bibliográfico sobre la cuestión municipal.

Se establece, además, que debe integrarse un centro nacional de informática municipal que contuviera un banco de datos sobre los distintos aspectos de la vida municipal, que sirviera de base para la realización de estudios específicos, análisis comparativos, estudios de evolución y prospectiva y casos prácticos; para cuyo efecto, se previó la adecuada coordinación del CEDEMUN con el Instituto Nacional de Estadística, Geográfica e Informática (INEGI).

El origen de los recursos con los que CEDEMUN contó para su operación son los mismos con los que el CENEM aplicó anteriormente, el presupuesto federal, las aportaciones recibidas y los convenios con los estados y municipios.

El CEDEMUN se integró con: 1) una Comisión Nacional de Desarrollo Municipal, presidida por el Secretario de Gobernación o por quien él designe e integrada por un representante de cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal siguientes: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría

Municipalistas y municipalismo en México

de Desarrollo Urbano y Ecología , Secretaría de la Reforma Agraria, y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, se invitó a participar en esta comisión a los gobiernos estatales y municipales, en su carácter de observadores. 2) un Consejo Consultivo, integrado por personalidades en la materia de desarrollo municipal que representaron a los niveles federal, estatal y municipal de gobierno; asimismo, lo integraron profesionales académicos, representantes de instituciones académicas de los colegios de profesionales y de las organizaciones de los sectores social y privado; y 3) un Vocal Ejecutivo de la Comisión Nacional de Desarrollo Municipal y como Presidente del Consejo Consultivo, designado por el Secretario de Gobernación.

Finalmente, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y con el propósito de consolidar un Auténtico Federalismo en México, el 30 de julio de 2002 el Poder Ejecutivo Federal creó el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), antes Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN).

Reflexiones finales

Ambos órganos desconcentrados realizaron aportaciones trascendentales en el estudio municipal a finales del siglo pasado, es innegable que en su conformación el debate ideológico y técnico se hizo presente en cada momento, la voluntad política de quienes dirigieron el país y conformaron dichos entes para descentralizar, administrativa y políticamente las acciones a implementar a lo largo de su mandato constitucional, reviste gran importancia ante un orden de gobierno al que no se le consideró mucho desde la promulgación de la Constitución de 1917.

Frente al escenario social de finales del siglo pasado, se presentó una oportunidad significativa para iniciar una nueva etapa en la vida política nacional, rediseñando el entramado político-institucional en el ámbito local, adecuándolo a los

León Estebanjuan Alejo

nuevos tiempos para generar mejores condiciones de eficiencia, interlocución, legitimidad y gobernabilidad para el municipio mexicano.

El fortalecimiento de los municipios y regiones como efectos de los esfuerzos de descentralización, estuvo apoyado por la creencia y la voluntad política de las altas esferas del gobierno y la administración pública, acerca de la conveniencia de hacer algunos ajustes en la distribución en términos políticos, institucionales, económicos y territoriales. En este sentido, el municipio fue el ente receptor de una gama de facultades que el centralismo y el presidencialismo le habían negado.

Si bien es cierto que antes de las reformas que sustentan al CENEM y al CEDEMUN (1983 y 1987, respectivamente) se realizaron otras modificaciones al 115 constitucional -1928; 1933; 1943; 1947; 1953; 1976 y 1977, y posteriormente a las que nos ocupan -1999 y 2001-, el municipio fue ganando terreno en el discurso y en la actuación gubernamental estatal y federal a partir de los estudios y propuestas que los órganos desconcentrados creados bajo los decretos de 1983 y 1989 realizaron.

Es decir, quienes pusieron en la escena política-administrativa y gubernamental la figura municipalista fueron, precisamente los órganos creados para tal efecto. Por lo tanto, debemos reconocer la trascendencia de quienes impulsaron la capacitación, organización y coordinación municipal en la última etapa del siglo XX. Sin ellos, la deuda con el desarrollo del municipio mexicano sería más grande.

Referencias

Archivo General de la Nación (AGN), Convenio de Coordinación por el que se establecen los lineamientos del Sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal, expediente 121285/1.

Municipalistas y municipalismo en México

Diario Oficial de la Federación (DOF, 1984), Decreto por el que se crea el Órgano Administrativo Desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación, denominado Centro Nacional de Estudios Municipales., Ciudad de México, 3 de mayo de 1984.

Diario Oficial de la Federación (DOF, 1989), Decreto que abroga el diverso por el que se creó el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales que tiene como finalidad el cambio de denominación por el de Centro Nacional de Desarrollo Municipal y la reorientación de sus objetivos, Ciudad de México, 2 de noviembre de 1989.