

# El municipalismo y los municipalistas en México

Joel Mendoza Ruiz

## Introducción

En México, el municipalismo y los municipalistas son acción y reacción. Ambas partes han construido un prolongado y nutrido debate, aunque sus acciones no han sido vinculantes y los resultados buscados por ambas partes están lejos de ser alcanzados. Según Mauricio Merino Huerta, el municipalismo es *un proyecto político impulsado por el estado nacional en busca de mayor autonomía de gestión de los gobiernos municipales, a partir de la construcción de un ámbito constitucional de atribuciones propias de ese nivel de gobierno, de un marco legal y administrativo específicamente diseñado para ese fin y de un sistema de transferencias fiscales independiente del control de las entidades federativas* (Merino, 2010: 19-20). Pese a la existencia del referido proyecto, el desempeño del municipio mexicano no arroja un buen balance. La reforma municipal siempre cuenta con la indiferencia de los poderes estatales, la administración del desarrollo urbano y los servicios públicos es precaria, las funciones municipales van en aumento y la efectividad en contrasentido, los ayuntamientos privilegian el centralismo antes que la participación ciudadana, la hacienda municipal es ampliamente dependiente y se ha abusado del endeudamiento.

En ese contexto, un extenso grupo de mexicanos ha mantenido un interés histórico y ha desplegado actividades constantes a favor del desempeño municipal. Ellos constituyen un capital intelectual importante que, sumado al proyecto estatal, pueden reivindicar el funcionamiento del orden local de gobierno. Por ello, el objetivo de este texto es destacar una de las vertientes más productivas de las ciencias sociales mexicanas, mediante un primer diagnóstico de la labor de los municipalistas mexicanos clasificados en grupos de afinidad intelectual u operativa, para proyectar una mayor integración y vinculación creativa a favor del municipalismo. El contenido del mismo texto, además de esta introducción y de las conclusiones finales, está dispuesto en seis apartados que

corresponden a las vertientes municipalistas que el autor ha considerado: tesis del derecho, elementos constitucionales, diagnósticos críticos, asociacionismo municipal, programas gubernamentales y materia electoral.

### **Tesis del derecho**

Las tesis del derecho han estimado varios enfoques sobre el municipio, tales tesis han acentuado la contradicción entre el iusnaturalismo y el iuspositivismo. En tal sentido, las tesis iusnaturalistas han reforzado la prevalencia del derecho determinado por la naturaleza humana universal y sus formaciones sociales primarias, primordialmente el municipio. En la antigua Grecia, Aristóteles sostuvo que nada llega a su pleno desarrollo si no es por un proceso natural, concibiendo a *La polis* como una comunidad natural orientada al bien común y a la justicia, con el más alto grado de *Autarquía* (Aristóteles, 2006: 38). Santo Tomás de Aquino, al formular en el siglo XIII la teología medieval partiendo del mundo sensible que idealizó Aristóteles, concluyó que es natural al hombre vivir en comunidad, aunque no abundó sobre las categorías y funciones de las comunidades (Tomás de Aquino, 2004: 331). En cambio, Johannes Althusius, al estructurar las diversas asociaciones humanas que consensualmente integran al Estado Federado en base al derecho natural del siglo XVI, consideró a la ciudad como la primera célula de derecho público, a la vez que sometió al Estado a ciertas limitaciones jurídicas (Mariño, 1990: XIX).

Las tesis iuspositivistas, provenientes del pensamiento decimonónico que desvinculó la moral y el derecho, han considerado más apropiado subordinar al municipio a la base decisoria de los seres humanos organizados en las instituciones del Estado: soberanía y poder legislativo. En tramos intermedios del contraste entre iusnaturalismo y iuspositivismo, las fuentes históricas del derecho han destacado al municipio como formación humana significativa, mientras que el derecho español ha concedido a las municipalidades atribuciones importantes en coexistencia con el funcionamiento estatal.

De acuerdo a lo expuesto, los enfoques teóricos del derecho municipal pueden ponderarse en cuatro gradas. Según las tesis iusnaturalistas, el municipio es el resultado de un proceso de evolución social del ser humano, constituye en sí una sociedad natural anterior a la voluntad del Estado y de los individuos (Ugarte, 1985: 188-189). Con base en las tesis históricas, el municipio es una formación orgánica de seres humanos con autoridad y territorio determinados (Ugarte, 1985: 190). La tesis de la escuela española considera que, en paralelo, tanto el municipio como el Estado son sociedades perfectas. Por lo que el municipio podría transformarse en Estado por un acto expreso y formal de constitución, y ya con el carácter de Estado la soberanía provendría de la población involucrada, no así de la naturaleza humana en general (Ugarte, 1985: 190). En cuanto a las tendencias positivistas, el municipio es un instrumento de la administración territorial del Estado, constituye un mero criterio formal para organizar por áreas geográficas las funciones político-administrativas relativas (Ugarte, 1985: 187). Cabe señalar que en todos los enfoques son comunes los elementos municipales de población, territorio y organización de la autoridad. En México, las tesis municipales del derecho han sido abordadas por los juristas Juan Ugarte Cortés y Salvador Valencia Carmona.

### **Elementos constitucionales**

Los elementos constitucionales del municipio mexicano se han basado en los antecedentes, la definición inicial y la reforma histórica del artículo 115 de la carta magna, el cual ha consagrado: a) la libertad municipal como institución constitucional, b) la personalidad jurídica de los ayuntamientos, c) las bases para que las municipalidades se autogobiernen como instancias políticas, y d) la descentralización de funciones para conformar las competencias territoriales y administrativas municipales. Al inicio de la vida nacional, el funcionamiento de los municipios, como herencia territorial-administrativa de la época colonial española, fue omitido del texto de la constitución *federalista* de 1824, dejándose su reorganización a cargo de las legislaturas locales. El manejo que los congresos

estatales dieron a las instancias municipales careció de un concepto jurídico original. En su lugar, fueron prescritos los requisitos, principalmente poblacionales, para regular la permanencia de los ayuntamientos, así como los mecanismos para el control político de los mismos. Estos últimos se basaron en una estructura de autoridades ejecutivas intermedias. Las interacciones entre prefectos o jefes políticos sobre las autoridades locales, mucho más frecuentes que las existentes entre los gobiernos federal y estatal, acotaron el desarrollo político y administrativo municipal durante todo el siglo XIX.

Con tales antecedentes, la libertad municipal surgió como premisa revolucionaria durante la organización del gobierno nacional provisional posterior al triunfo del Plan de Guadalupe sobre el *huertismo*. En ese momento, se proyectó garantizar la libertad municipal *como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas*. No obstante, las pugnas entre Pancho Villa y Venustiano Carranza postergaron la implementación jurídica de la libertad municipal. Para apuntalar la iniciativa municipalista, los instrumentos emergentes del gobierno carrancista fueron la adición al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914 y, el 26 de diciembre inmediato, la reforma al artículo 109 de la constitución de 1857. Más adelante, al promulgarse la constitución de 1917, el artículo 115 constitucional, muy similar al recién reformado 109 de la constitución de 1857, adicionó la libertad hacendaria y la personalidad jurídica del municipio libre, la primera con la salvedad de que las contribuciones municipales serían acordadas por las legislaturas estatales.

En relación a las bases del autogobierno municipal, el texto original del artículo 115 contempló la elección popular directa para la conformación de los ayuntamientos, mientras que las reformas posteriores han ajustado esa proposición primaria según las tendencias nacionales de la materia electoral. La segunda reforma, del 29 de abril de 1933, estableció la no reelección inmediata para los miembros de los ayuntamientos. La cuarta reforma, del 12 de febrero de 1947, instituyó el voto femenino sólo en las elecciones municipales, mismo que se universalizó con la reforma del 17 de octubre de 1953 (quinta reforma). La séptima reforma, del 6 de diciembre de 1977, introdujo el principio de representación

proporcional en la elección de los ayuntamientos en municipios con más de trescientos mil habitantes, principio que se extendió para todos los municipios con la novena reforma, del 17 de marzo de 1987. La octava reforma, del 3 de febrero de 1983, previno la conformación de consejos municipales a cargo de las legislaturas locales, ante la eventual declaratoria de desaparición total o parcial de los ayuntamientos. La décima reforma, del 23 de diciembre de 1999, previó la designación e integración de consejos municipales para terminar los periodos gubernamentales de ayuntamientos desaparecidos o renunciantes. En la etapa reciente, la décima cuarta reforma, del 10 de febrero de 2014, permitió la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional (Aguilar, 2015).

Respecto a la descentralización de funciones para conformar las competencias territoriales y administrativas municipales, el proceso de reforma al artículo 115 ha privilegiado esa directriz a partir de 1976. La sexta reforma, del 6 de febrero de 1976, estableció la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para intervenir en la planeación de los asentamientos humanos. La octava reforma, del 3 de febrero de 1983, incluyó los siguientes aspectos: 1) definición de la fuente de los ingresos municipales, 2) confirmación de la facultad reglamentaria de los municipios sobre las bases normativas estatales, 3) enunciación de los servicios públicos a cargo de los municipios, 4) atribución de elaborar y aprobar el presupuesto municipal de egresos, 5) capacidad jurídica para crear empresas paramunicipales, 6) facultades municipales en materia ecológica y de reserva territorial, y 7) posibilidad de celebrar convenios intergubernamentales para el mejoramiento de los servicios públicos municipales. La novena reforma, del 17 de marzo de 1987, subsumió las relaciones laborales de los trabajadores municipales al contenido del artículo 123 constitucional (Aguilar, 2015).

La décima reforma, del 23 de diciembre de 1999, consideró diversas temáticas: a) reconocer a los ayuntamientos como órganos de gobierno y no sólo de administración, b) garantizar la exclusividad de las competencias municipales otorgadas constitucionalmente, c) precisar la facultad municipal para aprobar su marco normativo y reglamentario con arreglo a la legislación estatal, d) ampliar el

alcance y contenido de los servicios públicos, e) condicionar la asociación de municipios a la prestación de servicios públicos y a la aprobación de las legislaturas estatales, f) conferir la competencia municipal de autorizar el uso del suelo, y g) determinar el mando de la policía preventiva municipal para tiempos ordinarios y de excepción. La décima primera reforma, del 14 de agosto de 2001, reconoció la potestad de las comunidades indígenas para coordinarse y asociarse en el ámbito municipal. La décima segunda reforma, del 18 de junio de 2008, estableció que la policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la ley estatal de la materia. Finalmente, la décima tercera reforma, del 24 de agosto de 2009, obligó a incluir en el presupuesto municipal de egresos el desglose de las remuneraciones de los servidores públicos, en sujeción al artículo 127 constitucional (Aguilar, 2015).

En contraste al recuento realizado, se hace necesario señalar la inconsistencia sistemática de las constituciones y leyes estatales respecto a los elementos que contiene la carta magna sobre el Municipio mexicano. En lo general, las constituciones estatales fungen sólo como normas reglamentarias o reproductoras de las federales, lo que nos habla de la autolimitación de los estados en la distribución y el ejercicio competencial federal (Acedo, 1992). En cuanto a las bases del autogobierno municipal, una característica encontrada en las leyes orgánicas municipales es la pobreza de los derechos ciudadanos. En el rubro de planeación democrática del desarrollo se han prescrito derechos ciudadanos mínimos de propuesta, exigencia y crítica en los procesos relativos. En otros casos, algunas formas de participación ciudadana, como el plebiscito y el referéndum, han quedado marginalmente señaladas en las leyes estatales. Los fundamentos de las funciones ejecutivas de la sociedad civil consienten la atomización e inconexión estratégica. En la mayor parte de los casos la participación ciudadana se reduce a votar y ser votados en las elecciones municipales, así como a gozar de preferencia en igualdad de circunstancias para la dotación de servicios y obras públicas (Acedo, 1992).

Respecto a la descentralización de funciones para conformar las competencias territoriales y administrativas municipales, el recelo de las gubernaturas ha

arrojado, en la práctica, una desconcentración severamente controlada a través de los ordenamientos estatales. En el ámbito de los servicios públicos, las leyes orgánicas municipales han promovido la acción coordinada estatal-municipal mediante la suscripción de convenios, así como la creación de organismos con alta potencialidad intergubernamental como los descentralizados, las empresas paramunicipales y los fideicomisos públicos. A su vez, la concesión de los servicios públicos, como alternativa permitida por la ley, han planteado una relación desequilibrada entre la iniciativa privada y la frágil instancia municipal. Sobre la administración urbana, la mayoría de las leyes estatales de la materia han establecido que la aprobación de los planes relativos corresponde a los ayuntamientos, siempre y cuando cumplan con el requisito de un dictamen previo de congruencia estatal. Las autorizaciones urbanas han seguido el mismo patrón intergubernamental, las licencias han quedado a cargo de los ayuntamientos, aunque en el caso de emplazamientos que generen impacto urbano se requiere del dictamen estatal correspondiente.

Los elementos constitucionales del municipio mexicano han sido expuestos por un grupo importante de juristas. Sobre el análisis de la reforma constitucional han escrito Blanca Acedo Angulo, Miguel Acosta Romero, José Gamas Torruco, Manuel González Oropeza, Gustavo Martínez Cabañas, Moisés Ochoa Campos, José Francisco Ruiz Massieu, Juan Ugarte Cortés y Salvador Valencia Carmona. Complementariamente, sobre el régimen jurídico municipal y la descentralización en áreas administrativas específicas han disertado: Julio Arturo Cejudo González, David Cienfuegos Salgado, José Dávalos, Jorge Fernández Ruiz, José Gilberto Garza Grimaldo, Arturo Pontifes Martínez, Carlos F. Quintana Roldán, Teresita de Jesús Rendón Huerta Barrera, Reynaldo Robles Martínez, Julián Salazar Medina, Francisco González Rendón, Cesareo Larios Contreras, Hugo Alberto Michel Rodríguez, José Ángel Nuño Sepúlveda, Salvador Santana Loza y Cecilia Sedas Ortega.

### **Diagnósticos críticos**

Los diagnósticos críticos de mayor trascendencia durante el siglo XX han sido dos, pues, tal como se expone en el presente apartado, cada uno de ellos ha contado con una secuela de producción intelectual. El primer diagnóstico, realizado por Modesto C. Rolland y publicado en 1921, se denominó *El desastre municipal en la república mexicana*. Nos habla del escaso contenido operativo de la tesis del *municipio libre* en la constitución de 1917, consecuencia de la falta de estudio de los problemas sociales durante los años de la revolución armada. Lo anterior se consideró grave debido al antecedente de una *administración municipal fracaso* durante el siglo XIX, acentuada a inicios del siglo XX por el saqueo organizado de las arcas municipales justificado precisamente en la *libertad municipal* (Rolland, 1939: 13-15). La propuesta parte de un análisis comparativo entre el municipio mexicano y *lo que ha sido el municipio en los pueblos civilizados*. Se centra en un funcionamiento previsto para el municipio urbano, considerando que la ciudad capitalista debe ser producto de la cooperación y la especialización: *sin cooperación, la vida en las ciudades es imposible*. De ese modo, *El desastre municipal en la república mexicana* detalla los procesos que se consideraban necesarios: las formas de democracia participativa, la captación de ingresos, la dotación de servicios públicos, la administración del patrimonio, la planificación de la ciudad y el servicio civil de carrera (Rolland, 1939: 17-18).

El texto de *El desastre municipal en la república mexicana* inició con *Palabras del Lic. Manuel Gómez Morin*. Al convertirse posteriormente Gómez Morin en uno de los fundadores del Partido Acción Nacional (PAN, 1939), tal partido fundó en el texto referido su visión municipalista y federalista. Gómez Morin destacó dos aspectos fundamentales: 1) El municipio como práctica democrática continua: *gobierno obligado a seguir el propósito de los vecinos y a mantener con la voluntad electoral un constante y eficiente contacto*, y 2) El municipio como escuela de ciudadanía: *ensayándonos en la resolución de los problemas que de más cerca nos tocan* (Lujambio, 1998: 80-81). En la elaboración de los documentos institucionales del PAN, otros autores de esa corriente política continuaron escribiendo sobre la concepción particular del *municipio libre*

mexicano: Efraín González Luna, Carlos Castillo Peraza, María Elena Álvarez de Vicencio y Alonso Lujambio Irazábal.

El otro diagnóstico crítico, más reciente y de mayor impacto entre la comunidad académica nacional, fue el que dirigió Raúl Olmedo Carranza. Él explicó que en 1981 el presidente del Instituto Político Nacional de Administradores Públicos A. C. (IPONAP), un órgano del Partido Revolucionario Institucional (PRI), le pidió que coordinara un grupo de trabajo para realizar un estudio sobre el estado que guardaban los municipios mexicanos en esa época. La investigación se llamó *El desafío municipal*, fue publicada en 1983 (Décimo Foro Internacional Desde lo Local, 2013). *El desafío municipal* expuso la viabilidad de una estrategia de desarrollo inspirada en aquella comuna histórica de París, cuya iniciativa idealizó Lenin en *El estado y la revolución*. El énfasis del texto fue explicar, y así persuadir, sobre la necesidad de un cambio cultural dirigido a impulsar un desarrollo económico organizado localmente (CNEM, 1982: 149 y 155). Con esa visión, la instrumentación correspondiente partió de un mayor equilibrio entre las funciones inherentes a la organización social sobre las graves inercias del gasto público. El nuevo rol protagónico del municipio libre implicó entonces el ejercicio de nuevas capacidades y funciones socio-organizativas (CNEM, 1982: 151).

La propuesta de *El desafío municipal* fue expuesta al Lic. Miguel de la Madrid Hurtado durante su campaña como candidato del PRI a la presidencia de la república, quien la incorporó como una de las tesis de su programa de gobierno: *La descentralización de la vida nacional*. Al asumir el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado la presidencia de la república, el contenido de *El desafío municipal* fue una de las vertientes para la reforma constitucional municipalista de 1983, la otra consistía en descentralizar a la instancia municipal la prestación de los servicios públicos. Como resultado, Raúl Olmedo Carranza explicó en entrevista (13 de enero de 2014) que durante ese periodo ganó el debate municipalista, pero perdió en el sentido de la octava reforma al artículo 115 constitucional.

Sin embargo, *El desafío municipal* ha sido el origen y el motor del estudio municipalista reciente. El Dr. Mauricio Merino Huerta comentó (2 de octubre de 2009): *nadie puede iniciar estudios sobre el municipio mexicano sin leer antes El*

*Desafío Municipal, es la referencia obligada.* Esto mismo fue ratificado por el Dr. Tonatiuh Guillén López, al entregarle a Raúl Olmedo Carranza el *Reconocimiento de la Red de Investigadores sobre Gobiernos Locales de México (IGLOM)*, el 27 de septiembre de 2013 durante el Congreso Internacional IGLOM de Guadalajara Jalisco, por su impulso a los estudios municipales y por su obra académica y escrita. A partir de 1999, la IGLOM ha reproducido los diagnósticos críticos municipales a través de sus congresos internacionales. Los marcos de análisis de los gobiernos municipales se han pluralizado y actualizado, la IGLOM incluyó 11 líneas temáticas para su congreso 2015: 1) evaluación de política social, 2) buena gobernanza, 3) metropolización, 4) rendición de cuentas, 5) gestión en municipios indígenas, 6) gobierno electrónico, 7) seguridad pública, 8) cooperación internacional descentralizada, 9) política de género, 10) enfoques sustentables, y 11) finanzas públicas. En contraste a su función crítica, la IGLOM ha instituido el *Premio en gobierno y gestión local*, a efecto de impulsar la reproducción de las experiencias municipales ejemplares.

De ese modo, en la época actual las tesis sobre el municipio han virado hacia los múltiples enfoques de la administración pública y sus autores, superando la línea jurídica exclusiva. Vicente Anaya Cadena ha publicado sobre medio ambiente, desarrollo, gestión y profesionalización. Enrique Cabrero Mendoza es reconocido en temas como modernización, gestión financiera, gerencia pública e innovación. Juan Delgado Navarro se ha especializado en fortalecimiento y problemática fiscal. Jacinto Faya Viesca ha abordado participación ciudadana e institución municipal. Jorge Fernández Ruiz ha analizado las comunicaciones y la seguridad pública. Alicia Ziccardi Contigiani se ha especializado en política social y ciudades. Guillermo Vallarta Plata ha tocado el fenómeno de la globalización y su impacto municipal. En estudios de futuro, el recientemente desaparecido Fernando Pérez Rasgado abrió tal vertiente con su texto *La misión y visión del municipio mexicano de cara al tercer milenio*. Por su parte, en el contexto mexiquense, Roberto Moreno Espinosa ha completado el ciclo de análisis pasado y futuro de la instancia municipal a través de sus libros: *Origen y evolución del municipio en el Estado de*

*México, y La administración estatal y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio.*

### **Asociacionismo municipal**

Las asociaciones mexicanas de municipios guardan una estrecha relación con los partidos políticos que gobiernan mayoritariamente los ayuntamientos asociados. En el año de 1994, por iniciativa de algunos alcaldes del Partido Acción Nacional (PAN) se formó la Asociación de Ayuntamientos por el Municipio Libre, hoy Asociación de Municipios de México (AMMAC). En 1997 se constituyó la Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC), por acuerdo de los ayuntamientos del Partido de la Revolución Democrática (PRD). A principios de 1998 se constituyó la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM), que agrupó a las tres asociaciones regionales de presidentes municipales del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Las asociaciones mexicanas de municipios han desarrollado básicamente tres funciones: 1) la capacitación como actividad recurrente en virtud de la constante renovación de los equipos administrativos en las municipalidades; 2) la vinculación de la dirigencia partidista, legisladores y demás autoridades con los munícipes emanados del partido respectivo, a efecto de perfilar estrategias y planes de trabajo político conjunto; y 3) la vinculación de los funcionarios públicos con proveedores privados de insumos y servicios.

Al inicio de la primera década del siglo XXI, las tres asociaciones de municipios señaladas integraron la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM). La CONAMM fue convocante y participante de la Convención Nacional Hacendaria (2003-2004), las conclusiones derivadas dieron origen a la Agenda para el Fortalecimiento Municipal 2006-2012 (AFM, diciembre 2006). La AFM pugnó por una descentralización planificada hacia la instancia municipal con estrategias para el corto, mediano y largo plazo. Las metas correspondientes a cada uno de los tres horizontes de planeación proyectaron convenios, reformas legislativas y mayores atribuciones e ingresos. Tres virtudes encontradas en la

estrategia fueron: a) considerar la heterogeneidad de los municipios en la asunción de nuevas funciones, b) proyectar la concurrencia financiera y la homologación de criterios de transferencias, y c) introducir a los municipios en programas de eficiencia recaudatoria federal.

En el ámbito del asociacionismo municipal ha destacado José Octavio Acosta Arévalo, director ejecutivo de la CONAMM, miembro activo de diversas organizaciones civiles como la Unión Internacional de Municipalistas (UIM) y la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA).

### **Programas gubernamentales**

Los programas gubernamentales para el desarrollo municipal han sido desarrollados por un organismo federal desconcentrado y dependencias similares adscritas a los gobiernos estatales. El 3 de mayo de 1984 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto que creó el Centro Nacional de Estudios Municipales (CENEM), cuyo objeto fue *difundir y promover la reforma municipal* (DOF, 1989: 1). Raúl Olmedo Carranza, director del CENEM entre 1984 y 1988, lo concibió como un *aparato ideológico, de estudio y de aprendizaje*. Él explicó en entrevista (13 de enero de 2014) que la agenda del CENEM incluyó dos giras nacionales con propósitos específicos: a) *municipalizar la ingeniería*, esto es, bajo la filosofía de Ernst Friedrich Schumacher, *lo pequeño es hermoso*, y con el apoyo del presidente del Colegio Nacional de Ingenieros Civiles, se pretendió impulsar las pequeñas obras municipales como base del desarrollo y la reorganización social; y b) promover estudios y difusión del conocimiento en reuniones con presidentes municipales, incluso se gestionó con los gobernadores la fundación de centros estatales de estudios municipales.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de noviembre de 1989, el CENEM cambió de nombre a Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), siendo su nuevo objeto *la realización de programas y acciones para el desarrollo integral del municipio en el marco de la modernización política que propicie el avance de la democracia, mediante la concertación y la participación de*

*la sociedad* (DOF, 1989: 1). El 30 de julio de 2002, en el marco del programa de consolidación de un auténtico federalismo en México, el CEDEMUN pasó a ser el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, 2015). Durante los dos sexenios subsecuentes ya no se registraron cambios significativos, el INAFED ha conservado una pasividad inercial.

En la etapa reciente del INAFED la Agenda para el Desarrollo Municipal (ADM) ha sido su programa icónico, su diseño ha estado a cargo de un consejo nacional. Según el director general adjunto del INAFED (3 de diciembre de 2015), la ADM considera cuatro componentes temáticos de aplicación general, así como tres temas adicionales para municipios que decidan aplicarlos, o bien, para demarcaciones con población mayor a los 200 mil habitantes que además sean capitales estatales. Lo anterior denota que las tipologías municipales se reducen a dos en un universo máximo de 120 municipios elegibles. Se argumenta que el considerar tipologías diversas y específicas ha sido una discusión de varios años. La ADM considera además un marco conceptual equivocado, pues habla de instituciones como si el término fuera sinónimo de organizaciones, dejando de lado el componente social.

### **Materia electoral**

La exposición asidua de mapas con la extracción política de los ayuntamientos ha sido una tarea frecuente de los investigadores a partir de la alternancia del año 2000. Alonso Lujambio Irazábal planteó que los antecedentes de esa alternancia, además de anti-rupturistas e institucionales, constituyeron una tendencia gradual fundada en el cambio a nivel municipal. Lujambio se remonta al inicio de la década de los setenta para correlacionar el crecimiento de la clase media con el naciente fortalecimiento electoral del Partido Acción Nacional (PAN). En cuya coyuntura, ese partido presentaba candidatos en los municipios relacionados con el ámbito urbano, los cuales no eran más del 24%. Para inicios de los ochenta se registraron candidatos de derecha en el 60% de los municipios, siendo eso señal de una conformación lenta de la maquinaria electoral panista. En el año de 1982 la crisis

económica fomentó el realineamiento político en la zona centro-occidente y norte del país. Para el año 2000, el 50% de los municipios era gobernado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el otro 50% estaba en manos del resto de los partidos políticos (Lujambio, 2006: 91-93).

Al igual que Lujambio, muchos otros académicos han expuesto la configuración político-territorial de los municipios mexicanos. No obstante, salvo casos muy específicos como el de León Guanajuato, los avances electorales no destacan mayores diferencias político-administrativas en las estructuras y desempeños municipales. Estos estudios caen fácilmente en un radicalismo ideológico.

## **Conclusiones**

A seis vertientes municipalistas corresponden el mismo número de conclusiones:

Primera, los marcos teóricos del municipalismo han pasado del contraste visionario del derecho, garantía social inherente o acto legislativo formal, hasta la amplia gama de los enfoques de la administración pública: política social, gobernanza, urbanismo, rendición de cuentas, gobierno electrónico, seguridad pública, programas para grupos específicos, agenda internacional, medio ambiente y hacienda pública. Lo anterior indica que los mexicanos somos reproductores de los marcos que fundamentan esquemas municipalistas consolidados: la tradición jurídica española y la pluralidad intelectual de los Estados Unidos de América. Desarrollamos conocimiento en ambas vertientes, sin embargo, no logramos incidir en las legislaciones o en las administraciones municipales. En la práctica, un positivismo simplista se impone sin la oposición efectiva de los municipalistas.

Segunda, los estudios jurídicos en su mayoría se han centrado en un rediseño ideológico de la constitución general que insiste en sólo cuatro aspectos: autonomía, personalidad jurídica, elección de autoridades y descentralización de funciones. En este caso, predomina un racionalismo *top-down*. Son realmente pocos los juristas que han estudiado la legislación municipal por estados y las bases operativas de sectores administrativos concretos. En contra de las

necesidades, la instrumentación de la reforma municipal y la implementación sectorial no son los principales objetos de estudio entre los académicos del derecho.

Tercera, la riqueza de los diagnósticos municipales, comunes desde 1921 a la fecha, han sido constantes en proponer el cambio sobre ejes torales de la vida municipal: procesos urbanos, desarrollo económico y organización social. Sin embargo, ha faltado la vinculación suficiente para que el grupo de municipalistas respectivo pase de la propuesta a ser protagonista de la implementación.

Cuarta, el asociacionismo municipal está construido en tres agrupaciones capturadas por las principales fuerzas políticas nacionales, únicamente se integran en un foro nacional. En lo individual, cada asociación cuenta con rutinas de capacitación empirista, vinculación política y proveeduría de servicios determinados. Por su parte, el foro nacional está centrado en el tema de la descentralización. En concreto, las necesidades periódicas internas de las estructuras municipales y sus relaciones verticales han obviado las bondades de un mayor intercambio horizontal. Los municipalistas del asociacionismo mexicano no han podido integrar una agenda de mayor trascendencia colegiada.

Quinta, los programas gubernamentales para el desarrollo municipal no han conservado una secuencia incremental de aplicación, más bien, han reflejado los vaivenes sexenales. En la etapa reciente, el programa federal icónico tiende a promover la burocratización municipal bajo un discurso de institucionalización. Sus metas de aplicación son sumamente limitadas. En general, más allá de su disposición y entusiasmo, continuidad y conocimiento son las inconsistencias en la mayoría de ese grupo de municipalistas.

Sexta, los estudios electorales son temáticamente exclusivos y tienden a la radicalización ideológica, evaden el señalamiento de impactos extra-electorales: cívicos, administrativos y económicos. El nuevo grupo de municipalistas involucrado en esta vertiente es acrítico, se entiende también que en algunos casos su filiación les impide la autocrítica.

En suma, al revisar los esfuerzos del estado nacional mexicano en materia de municipalismo respecto a la labor de amplios grupos municipalistas, la falta de

resultados efectivos puede atribuirse a la fragmentación y desvinculación creativa. Los municipalistas teóricos no han incidido en la vida municipal mediante propuestas concretas y acabadas de instrumentación jurídica, implementación sectorial e impacto político. En contraparte, los municipalistas empíricos no han privilegiado la aplicación del conocimiento teórico, incremental y colegiado. En conjunto, los municipalistas no han contado con el justo reconocimiento de su labor, ellos han aportado a una de las vertientes más prolíficas de la académica mexicana. Esta ponencia acusa el inicio de trabajos sobre esa inquietud, un verdadero estudio de los municipalistas mexicanos debe ser exhaustivo en el inventario de los perfiles profesionales así como en el análisis de las producciones intelectuales, para pasar a proyectar seriamente la factibilidad de una vinculación efectiva y con alto sentido social.

### **Referencias consultadas**

- Acedo, Blanca (1992), *El municipio en el marco de la reforma del estado, una evaluación desde el punto de vista jurídico*, México: Centro de Estudios para un Proyecto Nacional.
- Aguilar, Alejandro (2015), "La reforma municipal. Obstáculos y retos", en Moreno, Roberto; *El desarrollo municipal, factor estratégico en el posicionamiento de México en los escenarios políticos y sociales del siglo XXI*, México: Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro (IAPAS).
- Aristóteles (2006), *La política*, Colombia: Panamericana Editorial.
- Centro Nacional de Estudios Municipales (CNEM, 1983), *El desafío municipal*, México: Secretaría de Gobernación.
- Cienfuegos; David; Guzmán, Esperanza (2007), "Fuentes para el estudio del municipio en México", en González, Manuel; Cienfuegos, David; *El municipio en México*, México: Editorial Laguna.
- Décimo Foro Internacional Desde lo Local (2013), *Reconocimiento a Raúl Olmedo, fundador del centro de estudios de desarrollo municipal*, disponible en línea en: <https://www.youtube.com/watch?v=Zt95VHKoe94>, consultado el 4 de mayo de 2014.
- 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*, México: DOF 2 de noviembre de 1989.

- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, 2015), *Antecedentes*, [http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Antecedentes\\_del\\_INAFED](http://www.inafed.gob.mx/es/inafed/Antecedentes_del_INAFED), 06-09-2015.
- Lujambio, Alonso (2006), *¿Democratización vía federalismo?*, México: Fundación Rafael Preciado Hernández A. C.
- Lujambio, Alonso (1998), "Dos padres fundadores y una idea. Los orígenes de la estrategia municipal-federalista del Partido Acción Nacional", en *Espiral (Universidad de Guadalajara)*, VI/11, pp. 75-92.
- Mariño (1990), "Estudio preliminar", en Althusius, Johannes, *La política: metodológicamente concebida e ilustrada con ejemplos sagrados y profanos*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Merino, Mauricio (2010), "Visiones encontradas sobre el gobierno local mexicano: federalismo y municipalismo", en Gómez, David; *Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas*, México: Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Universidad de Guadalajara.
- Rolland, Modesto (1939), *El desastre municipal en la república mexicana*, México: Editor no identificado.
- Tomás de Aquino (2004), *Tratado de la ley, tratado de justicia, gobierno de los príncipes*, México: Editorial Porrúa.
- Ugarte, Juan (1985), *La reforma municipal y elementos para una teoría constitucional del municipio*, México: Editorial Porrúa.