

MUNICIPIO: GOBIERNO DE LA COMUNIDAD

Cipriano Flores Cruz

El problema municipal se ha convertido en razón de Estado ante la situación crítica que guardan los municipios de México. Los estudiosos han identificado algunas causas del fenómeno, a saber:

- Debilidad de la hacienda municipal.
- Deficiente organización administrativa.
- Inexistencia de programas de apoyo de las otras instancias gubernamentales.
- Falta de coordinación de las dependencias, organismos y agencias que tienen programas y acciones en los municipios.
- Excesiva centralización política, económica y administrativa.
- Falta de participación ciudadana en las obras y servicios públicos locales.
- Incapacidad de los municipios para satisfacer sus propias necesidades e insuficiencia de los administradores municipales para planear y operar la actividad pública local.

Estas causas no agotan la problemática municipal, incluso algunos se podrán identificar como efectos. Se requiere entonces, de una actitud y actividad científica para llegar a una conceptualización del problema municipal.

La distorsión política, económica, administrativa y científica del municipio, ha tenido su costo y se manifiesta hoy en las dificultades que padece el estado para recuperarlo, reanimarlo y reintegrarlo dentro de su nueva y creciente racionalidad política, administrativa y económica.

El vacío teórico-sociológico (no así jurídico e histórico) sobre el municipio y la urgencia práctica político-administrativa de su recuperación, plantean la necesidad de vincular teoría y práctica, investigación y decisión, para que la reorganización y reintegración plena del municipio a la racionalidad del estado, sea guiada por resultados científicos aportadores de una lectura de la estructura, funcionamiento y desviaciones reales del municipio. Es evidente que el crecimiento de la racionalidad administrativa del estado se acompaña con el crecimiento de la razón científica.

De acuerdo a los estudios recientes sobre la problemática municipal, entre los que destacan los realizados por Raúl Olmedo, se sostiene que la debilidad municipal se ubica en torno a la crisis económica nacional; por ello, el gobierno de la república, ha planteado la necesidad de instrumentar políticas de desarrollo nacional que desconcentren el ingreso, la inversión y la acumulación y que descentralicen las actividades productivas, los asentamientos humanos, el crecimiento económico y las decisiones

políticas. En este sentido el municipio es la estrategia de desarrollo económico descentralizador y desconcentrador, por su ubicación en cuanto base territorial, social, política, económica, administrativa, jurídica y cultural.

Para lograr lo anterior, existe una serie de limitaciones que dificultan este proceso, a saber:

La dinámica del crecimiento económico del país ha favorecido la formulación, por un lado, de regiones que cuentan con numerosos recursos para desarrollarse y, por el otro, de regiones empobrecidas cuyo desarrollo se ha visto entorpecido. A nivel municipal, el fenómeno se manifiesta en el desfase entre la regionalización económica y la regionalización político-administrativa y a la vez, en la existencia de municipios "desarrollados" y de municipios —la mayoría— que se enfrentan a una penuria crónica.

El desequilibrio en la producción, concentra la actividad económica en unos cuantos municipios y origina escasez de actividad económica en la mayoría. Esta falta de actividad económica es causa y efecto a la vez de la escasez de recursos financieros, materiales y técnicos. Ello provoca desempleo, impulsa la emigración, se propicia una contracción del mercado y disminuyen los recursos humanos, lo que contribuye a la inactividad económica. Esto, a su vez, provoca el desaprovechamiento y la destrucción de los recursos naturales.

La concentración de la actividad económica en unos cuantos municipios implica la concentración de los recursos financieros, materiales y técnicos.

Las entidades municipales han tenido casi nula injerencia en la formación de la infraestructura económica.

La característica de la política económi-

ca ha sido la de impulsar la creación de obras de infraestructura en las áreas que son más rentables para los intereses del capital nacional y extranjero, y no a aquellas regiones que más lo necesitan para emprender su desarrollo económico.

Se ha generado un mercado de desarrollo desigual de los sectores de la producción. Por un lado, la industria creció a pasos acelerados, mientras que la agricultura se subordinó a aquélla, provocando un flujo de población y de productos que descapitalizaron al campo mexicano, culminando en una prolongada crisis agrícola y rural.

Los procesos de concentración y centralización de la economía mexicana, que han propiciado una distribución desigual de la riqueza, han sido reforzados por el sistema de comercialización existente en el país; desde el gran comercio, hasta el mediano y el pequeño, han crecido ciertos mecanismos redistribuidos en la producción, perjudicando o beneficiando, según el caso, a los diversos sectores sociales del país. Ello se ha reflejado en una incapacidad financiera que ha hecho del municipio una entidad débil, con desigualdades en los niveles de vida de los mismos.

Asimismo, el sistema de participaciones federales implica una serie de limitaciones en los municipios, pues las decisiones sobre el monto a recibir son centralizadas por la federación. A su vez, la distribución no es equitativa, ya que no está en función de las necesidades financieras de los municipios; la participación de éstos depende de la cantidad fijada por las legislaturas locales o por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se observan en el sistema fiscal mexicano una serie de características que inciden en el empobrecimiento de los municipios: ínfimas participaciones federales, deficiente legislación fiscal que no delimita los campos impositivos entre estados y municipios.

La inexistencia de uniformidad y coincidencia en las tasas y cuotas que los municipios deben percibir por concepto de impuestos y la multiplicidad de gravámenes que recaen finalmente en los habitantes del país.

La falta de autonomía de la hacienda municipal es uno de los obstáculos al desarrollo local que más resalta. La deficiente regulación jurídica de los impuestos es un obstáculo para el funcionamiento del régimen municipal. Aunado a esto, encontramos la limitante de que los ayuntamientos no ejercen funciones legislativas, lo que les niega la facultad de crear impuestos; a la vez, las tasas impositivas que aplican los municipios son demasiado bajas o inelásticas; todos estos problemas mantienen a los municipios en una insuficiencia presupuestal crónica.

Por otro lado, en los municipios se presta una irregular percepción de los ingresos y un alto porcentaje de evasión, que tienen su origen en la incapacidad administrativa de las autoridades hacendarias; a la vez, la falta de técnica administrativa ocasiona el mal manejo de los egresos municipales.

El sistema político mexicano se caracteriza en nuestros días por una centralización del poder y de la capacidad de decisión en los niveles superiores de gobierno, lo cual ha propiciado la formación de una estructura piramidal de distribución del poder, en la que al municipio le corresponde el último escalón. Esto se manifiesta esencialmente en la falta de autonomía política que padece el municipio.

La organización administrativa de los municipios mexicanos ha sido tradicionalmente ineficiente. Se debe a multitud de factores internos y externos, tales como la intervención de las autoridades federales y estatales, así como la falta de recursos económicos, que han influido para que los funcionarios municipales no cumplan cabalmente con su tarea de organizar al

elemento humano y las riquezas naturales y materiales de la localidad, en beneficio de sus habitantes.

El problema principal es la escasez de recursos propios y la insuficiencia de las participaciones estatales y federales, para cubrir los costos de la construcción de obras de servicios públicos.

Por el lado externo, la política seguida por los gobiernos federal y estatales en cuanto a la dotación de servicios públicos a los municipios, ha sido ineficaz, a pesar del gran esfuerzo realizado, y ha actuado de manera contraproducente, acentuando las diferencias entre los municipios.

Ante los problemas descritos, es lógico suponer que el gobierno local tiene una incapacidad congénita y estructural para constituirse como unidad para el desarrollo. En suma, la excesiva centralización en todos sus órdenes, ha obligado al municipio a vivir en perpetua dependencia y a mendigar la tutela del gobierno de la república en los actos más sencillos de su existencia. A fuerza de ver que nada se hace, sino por orden o mediante la autorización del poder central, la actividad municipal se adormece y se ha habituado a no contar con sus propias fuerzas y a requerir protección e impulso donde sólo debe otorgársele libertad. El espíritu público municipal también se ha viciado y la opinión se ha corrompido, habiéndose de considerar como regla de todos los actos administrativos centrales, no la legalidad, sino la voluntad de la administración central. Crear un verdadero gobierno local, significa evitar que el ministro central pueda elevar su inteligencia a las altas cuestiones de legislación, de política, de economía, y evitar que su genio se abrume con el peso de los expedientes cotidianos.

Ante esta situación, cabe preguntarnos, ¿cuáles son las posibilidades reales del cambio cualitativo municipal?, y ¿en qué consisten y cuáles son sus alcances?

El gobierno de la república ha iniciado reformas y acciones en el ámbito jurídico, político, administrativo y financiero, para afrontar la problemática municipal; empero, justo es reconocer que la instrumentación de tales reformas por las autoridades correspondientes, no ha sido satisfactoria, sea por cuestiones políticas, por incompetencia o por resistencias al cambio. Baste citar algunos ejemplos: cuando un pueblo por vía electoral, decide tener una verdadera representación popular, se instrumentan en forma grosera y vulgar el fraude electoral y la imposición o, en el caso de que no existe más remedio que reconocer el triunfo de las mayorías, se llega al bloqueo económico o financiero. Aquí cabe citar el ejemplo de las participaciones federales, los cuales son distribuidos con criterios arbitrarios por los gobiernos estatales; así, los municipios más paupérrimos reciben menos, porque existe el criterio de que su aportación es menor; ¿es posible concebir que con 60 mil pesos mensuales de participación federal se puede fortalecer un municipio marginado? Se repite la cuestión del colonialismo interno y se entra al círculo vicioso del desarrollo-subdesarrollo.

Al plantearnos el problema del cambio social dentro de los marcos municipales, se manifiesta ante nosotros una primera contradicción que se expresa al nivel de lo formal y de lo real; así, nuestra Constitución establece que el municipio es la unidad básica de la organización política y administrativa del Estado mexicano, empero en lo real la mayoría de nuestros municipios son simple y llanamente unidades de gestión administrativa.

En ese sentido, el primer punto fundamental para el cambio social es transformar estas gestiones en verdadero poder municipal, capaz de ser la primera expresión

inmediata del Estado nacional. Este poder deberá ser capaz de conducir a la comunidad hacia su desarrollo y mejoramiento, así como de velar por los intereses particulares de los ciudadanos, en relación a los de la sociedad. Para ser posible esto, es menester que los municipios cuenten con la autonomía y recursos necesarios, y de ninguna forma ser dependientes de otras instancias gubernamentales; así pensamos en un municipio productor y distribuidor de los bienes materiales necesarios para la convivencia humana, así como de esa instancia en que cualquier ser humano obtenga satisfactores políticos, morales y culturales.

De ninguna forma estamos hablando aquí de repúblicas o de un conjunto de mini-estados, sino que deberá haber una verdadera distribución de competencias en donde las entidades federativas y el gobierno nacional, se avoquen a los problemas de intereses generales de la nación, de tal suerte que entre poder municipal, poder estatal y poder nacional, exista una verdadera armonía y unidad y lograr así un pleno desarrollo nacional.

La cuestión municipal no debe de quedarse en una mera reforma, sino en una verdadera revolución; es decir, no a los cambios de forma, sino cambios de contenido.

No basta, pues, invertir el proceso centralizador por la vía de la descentralización, sino aprovechar los beneficios centralizados para los municipios y erradicar los vicios y deformaciones de los procesos centralizadores. En suma, queremos decir que no basta injertarle al municipio recursos, como si se estuviese curando un enfermo, sino que es necesario crear un nuevo ser y éste es el poder municipal.