

EL DESARROLLO MUNICIPAL

Raúl Olmedo Carranza

Mendoza Contreras ha señalado con claridad y detalle los sustanciales avances que representa la reforma al artículo 115 constitucional. A mi manera de ver, el nuevo artículo 115 tiene una potencialidad muy grande a desarrollar. Lo que hemos visto hasta ahora es un gran esfuerzo para tomar conciencia acerca de una de las claves para resolver los problemas y las carencias del país: desarrollar el municipio. Esta toma de conciencia que había comenzado, como señala Mendoza Contreras, hacia 1976, levanta su verdadero vuelo durante la campaña electoral del entonces candidato Miguel de la Madrid.

En la campaña electoral última, la visión sobre el municipio se vuelve novedosa, diferente. El enfoque predominante de los años anteriores se dirigía hacia el aspecto administrativo, el aspecto de la capacitación y el aspecto fiscal. Así, la unidad destinada al apoyo y asesoría a los municipios se ubica especialmente en la Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. Hoy en día, el organismo público destinado por decreto presidencial a promover la reforma municipal, es la Secretaría de Gobernación, en virtud de que el aspecto básico para desarrollar al municipio es el aspecto de gobierno, el aspecto político, el aspecto de manejo de las fuerzas sociales. Creo interesante subrayar esta diferencia de enfoques entre los años anteriores y los años actua-

les. La administración pública concibe el desarrollo municipal, ya no como un problema solamente o principalmente de tipo administrativo o fiscal, sino como un problema de política, de gobierno.

Otra diferencia entre las estrategias de desarrollo municipal del pasado y las actuales, es que el impulso al municipio se convierte en una necesidad imperiosa para contrarrestar los efectos devastadores de la actual crisis mundial. Como lo señaló Fernando Mendoza Contreras, en época de Castorena, el 20 por ciento de los ingresos federales le correspondían al municipio; en el período de Cárdenas solamente el 8 por ciento; para 1975 apenas el 1.5 por ciento. Es decir, hubo una caída en picada de la proporción de los ingresos federales que iba correspondiendo al municipio, llegando a un momento verdaderamente crítico que estalla en sus efectos más negativos con la crisis mundial que estamos atravesando y que en México especialmente se hizo aguda a partir de este nuevo fenómeno que es el endeudamiento externo y que nos obliga como país a producir ahora el doble de lo que producíamos antes, si queremos sobrevivir: una parte para pagar la deuda y otra parte para consumo interno.

El problema municipal en la actualidad tiene el carácter de una estrategia de urgencia frente a la crisis; reviste la forma de una estrategia anticrisis.

Ahora bien, nosotros debemos preguntarnos, ¿por qué ha ocurrido de manera tan acelerada el proceso de centralización económica, política, cultural, demográfica, en las últimas dos décadas de desarrollo del país?, ¿por qué esta centralización tiene como contrapartida un abandono, un empobrecimiento de la provincia, representada por los municipios?. Sin duda no se trata solamente de un fenómeno de tipo político, sino que también tiene causas económicas, además de las causas históricas, que no provienen de las últimas décadas, sino que provienen de siglos.

Es necesario fijarse bien en las causas de la centralización, porque de lo contrario podemos hacernos muchas falsas ilusiones acerca de lo que será posible hacer con la política de fortalecimiento municipal por la vía del artículo 115. Hay que ver claramente las limitaciones que tiene la política de fortalecimiento municipal. A mi manera de ver, una de las causas principales de la centralización es la relación deformada o malsana entre el sector agrícola y el sector industrial. Pienso que el desarrollo industrial de México se asentó sobre bases falsas, deformadas, desde un principio. Ello tiene su explicación y su justificación histórica. Sin embargo, hoy en día ya no vale esa justificación, porque somos un país que ha avanzado y que puede modificar esas bases. La industrialización se centró en la producción de bienes de consumo y en la sustitución de importaciones de bienes de consumo, pero al mismo tiempo en la importación de bienes de capital y en la tecnología para desarrollar y para mantener esos bienes de capital. Cuando digo que la industrialización basada en la producción de medios de consumo está deformada, está sentada sobre bases falsas, quiero decir que no es una industrialización capaz de crear el empleo suficiente para el país.

Vean ustedes el caso de países como Estados Unidos de América, Alemania Federal, Francia, etc., los países que llamamos altamente industrializados. ¿Qué ocu-

rre con la industrialización de estos países? Su industrialización armoniza la producción de bienes de consumo con la producción de bienes de capital (medios de producción). Por ejemplo, para producir un tractor, en tanto que medio de producción, es necesario producir cada una de las piezas que lo componen. Para producir cada una de las piezas del tractor, es necesario a su vez producir las máquinas que van a producir esa pieza. Para producir cada una de las máquinas que van a producir esa pieza del tractor, es necesario producir cada una de las piezas que la componen. Y así sucesivamente.

De esta manera, hay un efecto que multiplica no solamente el desarrollo, las ramas de la industria, sino que multiplica el empleo. Esa es la razón por la cual en los países altamente industrializados no sólo no había desempleo sino que se requería importar mano de obra extranjera, a pesar de que la industrialización se desarrolló muy rápidamente y tuvo efectos sobre el campo, sobre la producción agrícola, a tal punto de mecanizarla y desplazar a la mayoría de lo que era la población agrícola. Estados Unidos de América, donde menos del 3 por ciento de su población se dedica a la producción agrícola, genera el alimento no sólo para ellos mismos, sino también para los dos tercios de la alimentación que el resto del mundo importa. A pesar de que en muy poco tiempo Estados Unidos de América mecanizó su agricultura y desplazó a millones de personas del campo, éstos millones de personas, más los millones de inmigrantes, encontraron empleo en esa industria que multiplicaba el empleo.

En cambio, la industrialización mexicana es una industrialización basada en la producción de medios de consumo. Cuando importa tractores o los ensambla, el tractor no es un medio de producción propiamente, sino que es un medio de consumo. Cuando el campo se mecaniza, aumenta la productividad del campo, se desplaza

fuerza de trabajo, pero esa fuerza de trabajo no encuentra empleo en la industria porque es una industria incapaz de crear el empleo suficiente para compensar el crecimiento demográfico, por un lado, que es altísimo, y por otro lado para dar empleo a esa fuerza de trabajo desplazada de la agricultura a causa de la modernización de la agricultura.

Creo que éste es uno de los puntos esenciales del proceso de centralización. Paralelamente a un desarrollo de la productividad en el campo hubo un desplazamiento masivo de productores rurales. No fue posible para el sistema absorber a este desempleo. En 1950, de cada persona que trabajaba, dependían dos que no trabajaban y actualmente de cada persona que trabaja, deben depender más de cuatro personas que no trabajan. Es decir, es un sistema económico que se ha vuelto cada vez más incapaz de crear el empleo suficiente para la nación. Ello significa el empobrecimiento de la provincia, el éxodo de sus habitantes, la búsqueda de empleo en los centros urbanos industriales, la proliferación de empleos, las enormes ciudades que requieren subsidios también enormes para mantener los servicios públicos, la disolución de los lazos familiares y sociales en el campo, la destrucción de las relaciones sociales, culturales, etc. Significa, en suma, una degradación general del país.

En estas condiciones, el campo comienza a padecer a partir de 1965 aproximadamente, una caída de sus niveles de vida, de su nutrición, de su salud, que llega a niveles verdaderamente alarmantes en la actualidad. Es por ello que la política de fortalecimiento municipal es una política de emergencia. Hacia 1965 ocurre un fenómeno internacional de todos conocido, que es la famosa dependencia alimentaria. ¿Qué es la dependencia alimentaria? ¿Por qué teniendo una población rural tan enorme en México, que no encuentra empleo en la industria, tampoco encuentra empleo en la agricultura? ¿Por qué no es

rentable producir excedentes en la agricultura? ¿Por qué los ejidatarios piden tierra, pero cuando ya la tienen les resulta incosteable producir? ¿Por qué esta paradoja tan brutal que constituye el punto clave de la decadencia del 90 por ciento de los municipios mexicanos? Este fenómeno internacional que generó a la dependencia alimentaria causó estragos no solamente en México, sino en todo el Tercer Mundo. Hacia 1950, es decir, poco después de haber terminado la Segunda Guerra Mundial, el capitalismo en su conjunto se vio asediado nuevamente por una crisis de sobreproducción de las ramas fundamentales que existían por entonces, como era la industria electrodoméstica, la industria automotriz, etc. Los países altamente industrializados y especialmente Estados Unidos de América, encontraron en ese momento una solución para la nueva crisis que sobrevenía: abrir nuevas ramas de la producción de manera acelerada, industrializando la agricultura; es decir, haciendo que la leche que se producía antes en el establo a las orillas de la ciudad y que se vendía por medidas en la lechería se produjera entonces mediante ordeñas automatizadas, se evaporara para convertirla en polvo, se volviera a rehidratar; la evaporación y la rehidratación implican maquinaria, aditamentos químicos, implican por lo tanto el desarrollo industrial y el desarrollo químico; el transportar la leche de un lugar hacia otro para deshidratarla, rehidratarla, envasarla, etc., implica transportación, desarrollo de la industria automotriz, etc.; implica industrias de empaque, industria para los lugares donde se van a acomodar los paquetes de la leche, implica la refrigeración, los supermercados. Implica una revolución formidable que parte de la agricultura y que se encadena con todo el proceso industrial. En ese proceso de gran desarrollo industrial en los países ricos, comienza también la mecanización de la agricultura, los fertilizantes, etc., que permiten que en Estados Unidos de América la productividad agrícola se eleve rápidamente a niveles muy altos y que se desplace

del mercado a la producción agrícola de los países del Tercer Mundo, que es una producción de baja productividad. Si México cayó dependiente de su alimentación respecto a los países altamente desarrollados, fue porque salió desplazado del mercado. Entonces el campo comenzó a sufrir una declinación, a partir de 1965, que todavía no ha llegado a su fin, y comenzó la importación de alimentos; es decir, la agricultura nacional entró en una crisis histórica de muy larga duración, también a partir de un problema internacional. Desgraciadamente, todos nos preguntamos ¿Por qué no se produce suficiente alimento en México?, ¿Por qué los ejidatarios tienen tantas hectáreas y solamente cultivan una mínima parte?, ¿Por qué el ejido se ha vuelto de manos muertas, improductivo?, ¿Por qué nuestros agricultores no pueden producir lo necesario para que seamos independientes en la alimentación? Se buscan respuestas: es que el campesino recibe la tierra, pero le falta el crédito para comprar instrumentos mejores, para introducir el riego, para comprar fertilizantes, para alquilar un ingeniero agrónomo, etc., es decir, para comprar todo aquello que le permitiría elevar la productividad agrícola. Pero otra vez, paradójicamente, ocurre que al elevar la productividad agrícola se desplaza más fuerza de trabajo de la agricultura, que no encuentra empleo en la industria, porque es una industria con bases falsas, que no crea empleo. Entonces la migración se acentúa. Luego el modelo agroalimentario estadounidense es trasladado a México. Se destruye la autosuficiencia alimentaria tradicional que existía en las comunidades rurales; se sustituye la diversidad de cultivos por una monoproducción, siguiendo la idea de que conviene más producir sorgo, etc.

Pero los monocultivos traen consigo mecanización, mayor elevación de la productividad; traen consigo el hecho de que solamente quien tiene ingresos monetarios puede comprar el alimento que no pudo

producir a causa de la monoproducción. Pero como la monoproducción suprime empleo, suprime ingresos, entonces la gente no tiene con qué comprar los alimentos que le faltan y viene el desplome de la nutrición.

Es aquí donde yo quería llegar: una política de fortalecimiento municipal tiene sus limitaciones. No basta con desear fortalecer al municipio. Es necesario luchar contra esa monoproducción, luchar contra esa tendencia a la supresión de empleos, luchar porque en México exista una industrialización sobre nuevas bases, una industrialización basada también en la producción de medios de producción, una industrialización integrada. No quiero decir con ello, que haya que romper los tractores. Lo que quiero decir es que hay que luchar más bien por un sistema económico y por un sector industrial que tenga nuevas bases, y que la estrategia de fortalecimiento municipal tiene que luchar también por volver a diversificar las actividades.

Muchos estudios se han hecho, que demuestran que la supresión de la diversificación de actividades genera desempleo y por lo tanto expulsa población. Que la diversificación, por el contrario, genera empleo, arraiga a la población a su lugar de origen, genera nueva cultura. La supresión de la diversificación también suprime cultura. Pregunten en las regiones donde ahora solamente se cultiva sorgo, por ejemplo, qué es lo que se producía antes ahí. Encontrarán que pocos recuerdan. Menos recuerdan cómo se producía, cómo se conservaba ese producto, cómo se hacían los frascos o los recipientes de barro para la conservación. La monoproducción no solamente ha suprimido la diversificación de los cultivos, sino la diversificación de actividades artesanales, semi-industriales y ha suprimido la cultura. En su lugar ha venido la invasión de una cultura totalmente ajena, totalmente extraña a las necesidades, las tradiciones del país.

Yo creo que el artículo 115 constitucional ofrece las posibilidades para esta diversificación de las actividades que requiere el municipio. Sin embargo, es necesario entender que no solamente la política de fortalecimiento municipal va a permitir el desarrollo del municipio.

En gran medida las tendencias que han destruido la economía municipal, la solidaridad social municipal, las fuerzas políticas municipales, provienen de esta relación nacional que hemos explicado entre la industria y la agricultura, cuyo efecto ha sido el desempleo relativo y el crecimiento de un estado que se ha hecho cada vez más grande, más burocrático, que ha tenido que crecer justamente para ir compensando todo este deterioro económico y social

que ha sufrido nuestro país. La deuda externa que nosotros padecemos no ha sido más que el resultado de todo ello. Hemos querido sustituir la disminución de los ingresos de la población con un ingreso proveniente del exterior. Pero eso ya no lo podemos seguir haciendo, por muchas razones: porque ha generado este aparato burocrático tan grande, porque ha generado inflación y deuda externa, porque ha provocado un terrible déficit, porque está generando empobrecimiento a causa de la inflación y el empobrecimiento es un empeoramiento de las condiciones de la población en su conjunto. Industrialización sobre bases nuevas. Agricultura sobre bases nuevas. Artículo 115 sobre bases nuevas. He ahí las líneas estratégicas de la reforma municipal.