

LAS POLÍTICAS SECTORIALES Y EL MUNICIPIO

Miguel Borge Martín

Conviene mencionar, como un necesario antecedente, que existe en la actualidad un firme propósito por parte del gobierno federal, de hacer del municipio libre una realidad plena y actuante en la vida del país; que no se desea insistir en el municipio tradicional mexicano, que allegándose sobre la marcha y por inercia de la intención original del constituyente del 17, fue convirtiéndose poco a poco en una figura llena de significados, pero escasa o vacía en oportunidades.

Por eso nos parece que las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, que fueron aprobadas por el Congreso de la Unión durante su primer período ordinario de sesiones, en diciembre de 1982, van más allá de lo que serían las formas y modifican sustancialmente los términos políticos, económicos, jurídicos y administrativos, entre otros, que determinan la integración y el funcionamiento de un nuevo municipio, con mayor capacidad para recoger la participación directa de los ciudadanos e integrarla al proceso de transformación nacional.

La estructura política de los ayuntamientos se ha robustecido, al tiempo que la autonomía municipal tiene ahora plena vigencia en el marco constitucional. Tam-

bién a ese nivel, el constitucional, se han establecido nuevos y más importantes mecanismos de financiamiento en apoyo de la hacienda municipal y se han definido las funciones mínimas de competencia de los ayuntamientos.

Mencionamos aquí, desde luego, las de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, etc.

Con el incremento de recursos y facultades, ha aumentado en forma significativa la viabilidad de atender cabalmente las necesidades básicas de la comunidad municipal, que antes, por la lejanía de las fuentes de decisión y por la insuficiencia de recursos, resultaban en graves retrasos y criticables injusticias que nunca hemos ni deseado ni aceptado.

Todos estos cambios y otros que ya han sido comentados hacen que ahora la función municipal adquiera una proyección más amplia y más efectiva en el tratamiento y en la problemática local. Obviamente, la apertura de nuevas vías legislativas en el ámbito de la acción municipal, no quiere decir todo; tampoco es un evento aislado en el diario acontecer del país.

Las reformas constitucionales representan —eso sí lo sabemos bien— el apoyo político y jurídico que era estrictamente necesario para que un país, como México, que transita por la vía del derecho y la legalidad, pudiera ir intentando nuevas fórmulas de descentralización apoyadas en el fortalecimiento municipal.

Han ocurrido, desde luego, otros hechos en paralelo, porque estamos empeñados en conseguir que la realidad nacional se transforme y se ajuste al modelo de sociedad que nos hemos propuesto alcanzar como nación, con plena garantía de las libertades individuales y el reconocimiento específico de los derechos sociales.

Quiero destacar que es en este marco, en que el fortalecimiento municipal ocupa un lugar prioritario en el cambio cualitativo institucional que busca el Plan Nacional de Desarrollo, y es en esta tesitura, precisamente, que el nuevo estatus del nuevo municipio habrá de traducirse en planes y programas que a un mismo tiempo atiendan a las demandas de la población, y tengan plena concordancia con los objetivos y metas de los planes sectoriales y regionales a nivel estatal y federal.

Estos propósitos pueden conciliarse: lo municipal, lo estatal y lo general, porque la planeación de nuestro desarrollo tiene como base la consulta y el consenso unánime. Ahí se origina todo el planteamiento de problemas y de soluciones en los diferentes aspectos de la vida del país; no se inventan los problemas, ni se imaginan soluciones a espaldas de las mayorías, o se ignoran las minorías en su opinión, porque nos interesa avanzar en la democratización integral de la sociedad mexicana.

Todo ello implica, desde luego, una muy estrecha coordinación entre los 3 niveles

de gobierno: el federal, el estatal y el municipal, y para ello es que como primera instancia deberá promoverse una más activa participación de los sectores representativos de la vida municipal, en el seno de los comités de planeación para el desarrollo (COPLADES), así como el fortalecimiento y la creación, en su caso, de los comités municipales de planeación.

Asimismo, habrá necesidad de brindar la capacitación que requieren los gobiernos municipales, en materia de planeación y programación, con el fin de asegurar la integración armónica de las acciones municipales, en términos de las normas, requerimientos, prioridades y estrategias del conjunto nacional y estatal.

De aquí que pongamos en relieve la capacitación para la planeación económica y social que ofrece el gobierno federal y que en 1983 arroja ya sus primeros resultados.

Los programas sectoriales representan una magnífica oportunidad para aplicar con más intensidad la tesis federalista que anima el espíritu de los constituyentes del 17. Las acciones sectoriales vendrán a fortalecer el desarrollo de los municipios, en la medida en que sus lineamientos de concepción estratégica y sus propias acciones programáticas concretas, tengan como marco de referencia el Plan Nacional de Desarrollo y el de las propias entidades y municipios que conforman nuestro país.

La cuantificación de los recursos potenciales de los municipios, debe ser pilar fundamental en la formulación de los programas de desarrollo regional o municipal, para que en realidad se conviertan en eficientes instrumentos que permitan elevar el nivel de vida de la población, mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos humanos, físicos y financieros. Ante este marco de referencia y en base a la ley de planeación, es como la instrumentación

de las acciones del actual régimen, a través de los programas sectoriales de mediano plazo, está permitiendo que sean los propios municipios los que definan el rumbo y el proceso del desarrollo, en los términos que marcan las siete tesis que propuso Miguel de la Madrid al pueblo de México, durante la campaña política a la presidencia de la república.

Así seremos, creemos nosotros, más efectivos para responder a los planteamientos hechos por la población en la consulta popular.

La posibilidad que tienen los municipios de usar su propia personalidad jurídica para participar conjuntamente con los gobiernos de los estados y la federación, en la firma de convenios que puedan ser de interés local, estatal, regional o nacional, constituye un apoyo vital que le brinda al municipio la posibilidad de participar activamente en la definición, ejecución y evaluación de diferentes programas sectoriales que inciden en el ámbito de su jurisdicción.

Es menester señalar que el panorama de los municipios mexicanos, como aquí ya se ha señalado, no es un juego; cada entidad municipal presenta características propias que le dan diferente competencia administrativa y técnica, por su naturaleza intrínseca, rasgos étnicos y culturales, que es necesario reconocer, entender y saber respetar.

De ahí que en cada caso, los programas sectoriales y la participación que los gobiernos municipales tengan en su implementación, deban adecuarse para responder a esta realidad y a esta heterogeneidad cultural, técnica, administrativa y sociológica del país.

Felipe Solís Acero plantea, en un sólo

momento, tres aspectos fundamentales en todo este proceso de descentralización y fortalecimiento municipal que se dan en el marco, en el seno de esta heterogeneidad a la que apenas acabo de hacer referencia, y que él mencionaba en su ponencia.

Yo creo que esto es parte del reto que tenemos todos los mexicanos, porque si bien es cierto que existe el propósito, que ya se está actuando en la dirección de descentralizar la vida municipal, como uno de los mecanismos más importantes para fortalecer la vida federal de nuestro país, también es cierto que será el pueblo de México, nosotros, quienes desde una posición o de otra, tenemos que hacer lo que nos corresponde; los que tenemos permanentemente el reto de superar todas estas contradicciones que se dan en el seno de la heterogeneidad nacional. Que no sólo es producto de nuestra diversidad cultural, sino producto también de los desajustes que a lo largo y durante muchos años, se han venido produciendo, necesariamente diríamos, o como corolarios de todos los programas que se han puesto en marcha, a veces con otros objetivos. Ahí la problemática rural y ahí también se da el dilema entre el campo y la ciudad.

Creo que todo esto es parte de un diagnóstico nacional, amplio y bien formulado, que ha marcado la pauta para que las políticas de presupuestación del sector público pongan un énfasis especial en el apoyo que debe significar la transferencia de recursos al medio rural, y muy especialmente la asignación de recursos presupuestales a programas de interés social en el medio rural; es decir, que el hecho de tener municipios rurales, o municipios de zonas urbanas, principalmente las más grandes, en donde proliferan los fenómenos de marginación, es un aspecto ya contemplado desde la óptica de la planeación nacional, que ha servido para normar la pauta en la distribución del gasto público.

Creo yo que en lo que a esto se refiere, la política de fortalecimiento municipal encuentra en la política del gobierno federal un apoyo sumamente importante. No en vano, de todas formas, reconocer que hay municipios de estos 2 tipos y subrayar que en ellos debemos poner énfasis, sobre todo a través de los instrumentos de que dispone el gobierno como son los presupuestos y los programas que reciben diferente prioridad.

Lo mencionaba Felipe Solís Acero, que existe y éste es un fenómeno que nos preocupa a nivel nacional, un desbordamiento de precios y un desequilibrio estructural entre lo que debiera de ser una oferta y una distribución adecuada de los productos básicos que demanda la población.

Creo, y lo mencioné deliberadamente al leer mis notas, que el hecho de que ahora el municipio tenga dentro de sus facultades, con motivo de las reformas al artículo 115, la de hacerse cargo de las funciones de abasto dentro de la jurisdicción municipal, ya es una garantía que abre la puerta a la atención, por parte de las autoridades municipales, de este que es un serio problema nacional. Un problema que cobija, sin que esto sea un acto de mala fe, sin que sea un acto intencional; pero sí un problema que cobija la participación innecesaria de intermediarios que, finalmente, sólo satisfacen sus apetitos personales, en detrimento y a costa del bienestar de los grupos mayoritarios de la población.

Este problema es real, es vigente, es del día de hoy, y preocupa grandemente a toda la opinión nacional; de precios y salarios, de precios e ingresos personales, es algo que poco a poco hemos ido venciendo, pero que requieren todavía de mayores esfuerzos y de decisiones firmes por parte de las autoridades, para evitar que la escasa riqueza de este país se siga concentrando en muy pocas manos, perjudicando el mejo-

ramiento general de los grupos mayoritarios en la población nacional.

Creo que para todo hay un lugar dentro de lo que es la estructura y el funcionamiento de la sociedad mexicana; pero creo fundamental, subrayar que la existencia de los comités municipales de planeación — a los que yo me refería— y a la existencia de los COPLADES, como instancias de acercamiento y de participación de la población en los problemas que le son comunes, nos permite poder esperar que la participación sea debidamente canalizada en la dirección que marca la planeación que queremos nosotros: democrática y participativa.

En todo caso, creo que a través de estos comités, es posible pensar en fórmulas diversas, no sólo para producir, sino para distribuir, para comercializar, para emprender acciones que busquen promover el nivel cultural del pueblo, y que en general se orienten dentro de los grandes objetivos que se han fijado en la nación.

Lo importante, creo, en este sentido, es que contando ya con los basamentos jurídicos constitucionales y administrativos primarios, porque habrá que dialogar en aspectos técnicos y administrativos, sobre todo a nivel municipal, que contando con todos estos instrumentos y estos apoyos, los mexicanos sepamos imprimirle una buena dosis de imaginación a la solución de nuestros problemas. Porque lo que generalmente ocurre, sobre todo con el paso del tiempo, es que los servidores públicos y principalmente aquellos que están en las posiciones jerárquicas de mayor nivel, son las posiciones de donde emanan las directrices para el trabajo que tienen que desarrollar los demás elementos del sector.

Ocurre que estas personas se vuelven estáticas o simples estranguladores, cayendo en lo que podríamos denominar una práctica burocrática, vacía en contenido,

en vez de ser lo que debiera ser, verdaderas chispas de la promoción y del cambio social general.

Creo que tenemos todos los elementos para que los mexicanos, con toda la creatividad necesaria, comentemos nuestros impulsos y nuestros deseos en propósitos, muy reales, muy concretos, para beneficiar a nuestra comunidad en su conjunto.

Mencionaba, por otra parte, y aquí dejamos a Felipe Solís Acero, Noel López González, al leer la ponencia que envió Carlos Reta Martínez, algunos conceptos sobre la centralización que ha abrumado y que ha —se ha dicho inclusive—, llegado casi a asfixiar al país.

Yo no sé y eso sí lo anoté aquí, cuando él leía la ponencia, si esta centralización fue una necesidad, o simplemente es una realidad producto de todo nuestro proceso que, como los procesos de todos los países, vienen resultando de cuestiones tan complejas que a veces es muy difícil de entender, muy difícil interpretar, tanto así que el otro día se me ocurría pensar que: creo que en algún libro podemos nosotros encontrar las más variadas interpretaciones, y es precisamente el libro de la realidad. Ahí donde se sintetizan los resultados de muchas acciones que se mezclan en forma compleja por la naturaleza misma de los fenómenos involucrados, sociales, políticos, económicos, culturales y en fin de todo tipo. Ahí es donde a veces no es tan fácil establecer juicios.

Tal vez sí fue y tal vez se manifestó como una inquietud, producto de acciones deliberadas que apoyaron la introducción e infraestructura industrial en algunas zonas, con objeto de canalizar mercados, porque además es más fácil transportar materias primas que transportar productos, en la mayoría de los casos. Un ejemplo clásico que le enseñan a uno cuando estudia economía, es el de las fábricas de refrescos: llevar un refresco, a un estado, saldría muy

caro, porque habría que cuidar que no se rompa, y en cambio tener la planta ahí puede resultar más conveniente, pero ponerla donde hay gente, donde se va a consumir.

Pero siguiendo este patrón, que además es acorde con un modelo que, si mal no estoy, arranca poco después de terminada la Segunda Guerra Mundial, vamos fomentando los llamados polos de desarrollo, siguiendo el consejo, inclusive, de gente de elevado nivel académico, de gente muy estudiosa de todos estos problemas, algunos distinguidos hasta con Premios Nóbel. Siguiendo todos estos consejos los países en desarrollo, preocupados por crecer, para atender sus necesidades más inmediatas, fueron enfrascándose en la creación de lo que son ahora nuestras zonas de alta concentración urbana, que en vez de aprovechar lo que también ahí se mencionaba, que son las economías de escala, ahora empiezan a producir otro fenómeno que es el que se denomina diseconomías, que sobre todo impactan y afectan al cuerpo social. Lo afectan porque implican gastos para combatir la contaminación atmosférica, porque implican gastos para atender demandas del transporte de trabajadores, porque, en fin, se vuelven al mismo tiempo pueblos generadores de producción, pero también fuentes de estas famosas diseconomías de escala, que tienen un costo que forzosamente absorbe la sociedad en su conjunto.

Por eso es que no sé si en toda esta complejidad, puede verse a la centralización como algo que fue necesario, que se produjo con la aplicación de una boga, o que simplemente tenemos que entender como un problema de la realidad actual del país, para encauzar de diferente manera estos procesos de aquí en adelante. Y es ahí donde a mí se me plantea en lo que se refiere a política sectorial, fundamentalmente políticas del sector social, sector secundario industrial.

Se me antoja a veces pensar, y me viene una muy seria duda, de que si lo que estamos haciendo es diferente o consiste simplemente en diferir en el tiempo el mismo fenómeno en otras partes del país.

A esto que yo mencionaba le he llamado (creo que lo comenté con los compañeros ponentes, cuando nos reunimos en un desayuno en el senado), el modelo de la bola de nieve. No sé si para parar la bola de nieve, lo que estamos haciendo es crear otras bolas de nieve en otros lugares, en vez de ir al fondo de este problema.

Me parece que al "rato", pueden ser algunos lustros o algunos años, dependiendo de la situación particular, de las nuevas ondas que se están promoviendo para el desarrollo industrial; vamos a tener la misma problemática; creo que esto es algo que no solamente como política o investigación debiera de preocuparnos, sino como algo que tiene muy estrecha vinculación con la realidad, se produce no sólo aquí, sino en todo el mundo. Algunos países ya tienen algún equilibrio más estable, pero nosotros que somos un país en vías de fomentar su economía, podremos con mayor facilidad repetir este fenómeno de la bola de nieve, sacarla de la zona metropolitana de la Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara, y llevarla a otras partes.

Me llamó mucho la atención la ponencia que leyó Enrique Garza Ramírez, la preocupación que se plantea respecto a las empresas medianas y pequeñas; me llamó la atención porque es claro el Plan Nacional de Desarrollo en este sentido, respecto a que siendo estas industrias la principal fuente generadora de empleos, no recuerdo las cifras en este momento, pero es por mucho el oferente más grande de empleos que tiene el país, la industria media y pequeña, comparada con la industria pesada.

Por esta razón es que tienen una prioridad, y por lo que el Plan Nacional de Desarrollo contempla apoyos no solamente

fiscales, sino financieros específicos, y también otros de carácter administrativo y técnico para compensar, en algunos casos, la imposibilidad que tienen estas empresas por su tamaño, de contar con un aparato administrativo eficiente y, por otro, para hacer frente también a esto que ya se decía, que es el hecho de que las empresas medianas y pequeñas, en muchos casos, fueron derivando de lo que se inició como una empresa netamente familiar, que por prosperar en alguna actividad, fue alcanzando la proporción de empresa, ya mediana o pequeña.

Creo que es importante considerar esto, porque el Plan Nacional de Desarrollo ya lo trae, es una preocupación del gobierno federal, y porque además las empresas pequeñas y medianas, son una mejor base de sustentación, no sólo a la estructura productiva del país, sino a la estructura social en su conjunto, porque distribuye mejor territorialmente la función, tanto como la riqueza que se produce, y una y otra cosas siempre van agarradas de la mano. Por eso es que se contempla la desconcentración de las actividades industriales, como un instrumento que apoya la desconcentración de las actividades industriales, también como un instrumento que apoya el deseo y el propósito que tenemos como país, de hacer que la sociedad sea un poco más justa, un poco más igualitaria, logrando distribuir mejor la riqueza del ingreso entre todos los mexicanos.

Solamente, para terminar, dos puntos que tienen que ver con la posibilidad que existe y que ya existía desde antes de que se reformara el artículo 115, de establecer convenios para coordinar competencias entre los gobiernos federal, estatal y municipal.

Este es un mecanismo, desde mi punto de vista, de la mayor importancia, porque creo que a través de él se pueden hacer muchas cosas. Es cierto, se mencionaba aquí el caso de algún proyecto de desarro-

llo industrial, que en un momento dado pudiera significar una carga a la hacienda y a las capacidades en general de la administración municipal. Esto ya ha ocurrido, no es nuevo, puede darse tanto por la acción del gobierno en la promoción de proyectos de tipo industrial a través de empresas paraestatales, como por el establecimiento también de empresas de particulares.

Cuando no hay coordinación, los primeros sorprendidos cuando se crea, cuando se echa a andar un nuevo proyecto industrial, son o eran, muchas veces, los gobiernos de los estados y los gobiernos municipales.

Hay muchos casos que lo ilustran, los más notables quizás serían los de Pemex, cuando llegaba se instalaba en las cercanías de Villahermosa o en las cercanías de Ciudad del Carmen, en Campeche, y sí inyectaba a la economía local una cantidad muy fuerte, muy importante, muy grande de recursos, pero aparejado con eso traía una serie de trastornos no solamente económicos, sino sociales, que los gobiernos estatal y municipales tenían que cargar sobre sus espaldas. Creo que los convenios de coordinación, por un lado, y la concertación de voluntades y de la participación de todos aquellos que tienen que ver con la dinámica de la vida municipal y estatal, a través de los COPLADES y de los comités municipales de planeación, pueden servir muy bien para prever todo este tipo de situaciones que se han producido en el país, en años anteriores, y para tomar, con toda anticipación, las medidas correctivas que deban aplicarse, comenzando por la capacidad financiera de los estados y municipios para hacer frente a los problemas o a las consecuencias que va a traer consigo cualquier proyecto industrial o de cualquier otra naturaleza.

También se mencionaba el proyecto Cancún, y creo que aquí es bien fácil, porque ya hay logros muy concretos; es bien fácil ilustrar la bondad que tiene esta posibilidad de convenir coordinadamente

con los gobiernos estatales, municipales y federal, para evitar que un buen proyecto, como es el proyecto Cancún pueda, en un momento dado, significarse sobre todo por sus residuos, más que por sus méritos.

Efectivamente, el proyecto Cancún estaba ocasionando la formación y el crecimiento de una zona, de un cinturón, en el que vivían familias marginadas, que eran precisamente las gentes que aportaban su trabajo en los hoteles y en los diferentes centros productores de servicios allá en Cancún; pero fue a través de un convenio coordinado entre diferentes empresas, Comisión Federal de Electricidad, algunas secretarías como Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Secretaría de Programación y Presupuesto, gobierno municipal, gobierno del estado, como pudo hacer concurrir en apoyo a los problemas de esta gente marginada, un programa muy interesante que se denomina "Nuevos Horizontes" y que está significando el alivio de toda esta situación, pero no sólo eso, sino algo muy importante que también ha sido siempre una aspiración, sobre todo en las zonas de acelerado crecimiento urbano, que es la anticipación que debe tener el establecimiento de los servicios urbanos de agua, alumbrado, energía eléctrica, pavimento y la construcción de viviendas, para evitar, precisamente, que el aceleramiento de la inversión, que es lo que estaba pasando en Cancún, producto de este proyecto gigantesco que concibió Fonatur, se tradujera en fenómenos de marginación.

Ojalá y un día de éstos, cualquier día de éstos, ustedes pudieran ir, sale muy caro ir para allá —lo sabemos—, a Cancún y ver lo que es ahora la Colonia Puerto Juárez, que hace apenas unos 3 años era un cinturón de miseria, una zona en donde había el más alto índice de criminalidad y de vandalismo y de amoralidad, porque vale la pena verlo.

Creo que ahí se ha dado un gran paso

que en mucho a nosotros, los quintana-roenses, nos enorgullece y nos llena de satisfacción. Y esto es posible porque existe la instancia de los convenios de coordinación.

Tal vez con ese tipo de apoyo, pero también con base a las nuevas facultades que tiene el municipio mexicano, por las reformas que se le hicieron al artículo 115, ahora es posible pensar que los problemas de la tenencia del suelo, la tenencia de la tierra para uso urbano y, en general, el desarrollo urbano municipal, que incluye como una de sus partes, como uno de sus componentes, lo relativo al establecimiento

y planeación de zonas para el establecimiento de industrias, pueda darse en términos diferentes a los que ya conocemos, a los que se produjeron en el pasado.

Creo que, no está de más insistir, lo único que nos falta es ser imaginativos y aprovechar todo lo que ahora se tiene como instancias legales, para echar a andar muchas ideas que andan dormidas o para poner en práctica proyectos que hagan realidad este deseo, este propósito que tenemos los mexicanos de darle al municipio este carácter de fuente primaria de la promoción del desarrollo, estatal y nacional.