

Posición de la ANIMUN frente a la situación actual del Municipio Mexicano

(Documento para la discusión de la primera asamblea anual)

I. EL MUNICIPIO EN UN PROYECTO DE MODERNIDAD

En la coyuntura actual, cuando el país adopta medidas concretas para superar la crisis, cuyos efectos impactan a todos los ámbitos, niveles e instituciones que posibilitan la reproducción de la vida material, social, política y cultural de los individuos, familias y sus comunidades; se hace necesario plantear un nuevo proyecto de pacto social o de modernidad a partir del municipio.

En este contexto de revalidación de la instancia municipal, se han puesto en evidencia las debilidades y carencias de un modelo centralizador del desarrollo económico y social, que tiene serias dificultades para asegurar su viabilidad y su continua reproducción. Aun

más, este mismo modelo, inclusive en sus épocas de expansión mostró sus insuficiencias y su incapacidad para lograr a plenitud la utilización integral o racional de los recursos humanos y naturales, en función de avanzar hacia una sociedad más igualitaria.

Para que haya modernización no podemos dejar a un lado todo el "legado histórico que constituye la constitución de las sociedades capitalistas modernas como complejos donde ha ocurrido una multiplicación de agentes e identidades sociales y políticas, de intereses, especializaciones y desarrollo de mecanismos de regulación."¹ Tampoco, se puede seguir con una visión idealista y un discurso apologético sobre la condición humana y su virtuosa realización en un futuro sin dependencia, sin desigualdad.

1.- Roberto Gutiérrez, Política, Historia, Utopía. Hacia un replanteamiento del proyecto socialista, Revista Sociología, Año 2, No. 3, Departamento de Sociología, UAM-Azcapotzalco, Invierno 1986-1987.

El proceso de modernización debe estar directamente ligado a la realidad y objetividad del proyecto nacional; de lo que se trata es reconocer la importancia de lo local y municipal dentro de una modernidad que consagra como elemento motor la participación social, como sustento de un proceso democratizador y descentralizador, mediante el cual cobra sentido el principio de autonomía y la idea del municipio libre.

El proceso de modernización tiene su verdadera expresión en la forma que adopta el cambio estructural, supone un crecimiento económico que se sustenta en la base y creatividad de las comunidades locales y municipales, en la disponibilidad apropiada de los recursos sociales y naturales, en la divulgación de normas racionales y seculares de la cultura, de la libertad y del aumento de movilidad social dentro de una democracia más perfeccionada.

En este contexto la modernización implica una forma de retomar el proyecto histórico para ampliar el concepto de municipio libre y revitalizar los cambios a partir de la base social y territorial, de introducir la ciencia y tecnología como un elemento para la innovación y el cambio estructural, impactando además en la cultura y en, las formas de vida de la población. Esta visión de un proyecto de modernidad, se apoya en las comunidades de base y tiene su expresión en la participación social, elementos clave para la democratización de la sociedad y para la descentralización de la actividad productiva nacional.

1. El municipio mexicano y su realidad actual.

El desarrollo socioeconómico de México reproduce desigualdades muy importantes y a pesar de que tenemos signos de avance, éste no ha sido armónico. Entre 1910 y 1987 pasamos de 15 millones a 80, pero se han generado dos Méxicos, uno ubicado en las áreas metropolitanas donde habita cerca del 40% de los mexicanos, donde se concentran las fuentes de trabajo, el consumo, la toma de decisiones políticas y administrativas, la cultura y educación, los servicios públicos y todos los avances de nuestro desarrollo y el otro, rural con serias insuficiencias y una

pobreza crítica.

Por otro lado, en más de la mitad de los municipios del país sobreviven cerca del 50% de los mexicanos en localidades rurales con menos de 15 mil habitantes, donde se carece de los mínimos de bienestar social. Sus habitantes tienden a emigrar, en busca de trabajo a las ciudades o hacia el país del norte debido a la falta de rentabilidad de sus tierras porque resulta más caro producir el maíz que comprarlo y en donde no se pueden sembrar otros productos por falta de créditos, insumos y tecnología.

El origen de este problema se remonta hacia fines de la primera mitad de éste siglo cuando se decidió subordinar el desarrollo rural al crecimiento urbano industrial, trasladando divisas para la importación de maquinaria, insumos, mano de obra barata, materias primas, control de precios a los productos agrícolas y liberación de precios a los productos manufacturados.

El resultado ha sido la descapitalización gradual del campo mexicano que se pauperizó, especialmente el del centro y sur del país porque el norte, que está orientado a la producción de exportación, recibió apoyo vigoroso en obras de infraestructura.

La industria nunca alcanzó el desarrollo esperado y hoy es obsoleta y poco competitiva con la industria extranjera.

Además de la miseria generada y la pérdida de nuestra autosuficiencia alimentaria, el modelo de desarrollo seguido, ha puesto en peligro la existencia de nuestros propios recursos, las zonas de cultivo tienden a desertificarse, nuestros ríos y mares se encuentran peligrosamente contaminados, las zonas urbanas padecen índices de contaminación peligrosas y cada vez se dificulta más el futuro aprovechamiento de nuestros recursos.

Durante el actual sexenio se ha tratado de dar soluciones a estos problemas, así en el Plan Nacional de Desarrollo se planteó la necesidad de modificar esta desigualdad tratando de impulsar un crecimiento más equilibrado entre las distintas regiones del país,

entre el desarrollo rural y el urbano, modernizar los procesos de producción industrial y reorientarlos al desarrollo estratégico del país, disminuir las desigualdades sociales y establecer una política de conservación y explotación racional de nuestros recursos naturales.

Una de las fórmulas propuestas para cumplir con estos objetivos fue el fortalecimiento de nuestro federalismo, hacerlo funcionar como se plantea en nuestra constitución, darles autonomía económica y política de las distintas entidades del país y mantenernos unidos por los lazos de cultura, geografía e historia. Una de las acciones más concretas del proyecto es el fortalecimiento del municipio, primer nivel de Gobierno, cédula básica de nuestro sistema social que aglutina a un grupo de individuos alrededor de intereses muy concretos y sitio desde donde debe iniciarse y consolidar el gran proyecto nacional.

2. Descentralización y desarrollo regional

La descentralización implica un cambio en el comportamiento de las instituciones, interpretándose como una reorganización de la operación del Estado. La razón fundamental de la descentralización es asegurar que las acciones del Gobierno surjan de, y respondan a las necesidades de la Nación: se trata de un cambio en las relaciones entre el Gobierno y la sociedad, y por lo mismo abre nuevas formas de participación en el ámbito regional, estatal y municipal.

Sabemos que toda reforma que toca el Estado, implica acciones sobre lo institucional y sobre las modalidades, prácticas, estilos de gestión y usos políticos.

En el caso mexicano, la cuestión de la organización territorial del Estado está dada por el sistema de Gobierno Federal, que define la constitución, facilita la reorganización institucional, pues existen Gobiernos locales son órganos de representación política y capacidad legislativa y Gobiernos municipales con ayuntamientos electos. Por otro lado, la figura jurídica de competencias concurrentes ha facilitado el proceso de translación de competencias, en forma gradual y progresiva, del ámbito federal al estatal, sin

embargo es necesario una consideración inversa del proceso, donde los Gobiernos locales hacen valer su autonomía y generan su propia dinámica.

El esfuerzo principal se ha situado, entonces, en la modificación de prácticas, estilos de gestión, mecanismos y procesos. Algunos piensan que estos cambios son sólo de forma, de procedimiento, exclusivamente tecnocráticos. No alcanzan a entender, que las instituciones se reforman en lo concreto, en su manejo y forma de operar, que detrás de cada procedimiento que se ajuste, (ningun procedimiento es neutro) se están equilibrando intereses reales, se están cambiando las relaciones de las instituciones con la sociedad y se está buscando modernizar al Estado.

Hacer que cada componente del sistema constitucional juegue el papel que le corresponde es, para México, el resultado deseable del proceso de descentralización, proceso que se basa en confirmar los principios de la formación del Estado, pero que cambia a partir del reconocimiento de la realidad.

Si se trata de una reforma de las instituciones partimos de la convicción de que ésta es posible sólo ajustándose a las características propias de cada Estado, y que las experiencias no pueden ser traspuestas a otras realidades ni conviene, por lo mismo, equipar sus tiempos, ritmos y modalidades.

Las acciones de descentralización, han de tener presentes las interrelaciones entre el desarrollo rural, la desconcentración territorial de la industria, la reorientación de las migraciones, la disponibilidad inmediata de servicios e infraestructura en las ciudades de provincia, las condiciones que plantea la política económica de corto plazo, las propiedades sectoriales y de desarrollo de actividades estratégicas, la reorganización de la administración pública, el uso del crédito. El aprovechamiento de los recursos renovables, principalmente del agua, y la participación de los sectores, grupos sociales, grupos de interés, trabajadores, en las acciones de descentralización, puesto que el esfuerzo es de tal magnitud, que no puede ser llevado a cabo exclusivamente como acción de Gobierno, y

es necesario concertar y convenir decisiones de fondo, con la sociedad, para que se lleve a cabo.

Con la experiencia de 1982 a 1987, nos hemos ido moviendo de una visión general, más normativa, hacia la identificación de mecanismos concretos, de importancia estratégica, que, al ajustarse, han producido por sí mismos una dinámica favorable, también, porque sabemos que, en última instancia estamos hablando de esquemas de ejercicio del poder, dejando atrás la visión dicotómica que opone centralización-descentralización, (en el sentido de todo el poder o su máximo fraccionamiento) avanzando hacia un análisis más fino de renovación de las instituciones y de apertura a una efectiva democratización.

México es un país muy diverso; históricamente tiene etapas de formación muy distintas, intereses regionales muy claros. Es decir, la tensión centro-periferia, siempre ha estado presente.

Por ejemplo, el desarrollo del estado moderno, después de la revolución conlleva una serie de decisiones importantes: el acceso al suelo agrícola, para ejidos y comunidades, es decretado por el propio Titular del Ejecutivo. Esto, porque el reparto agrario buscaba equilibrar las fuerzas sociales; las fuerzas locales populares, y el poder de los dueños de la tierra. Así el Gobierno Federal tiene un papel de contrapeso, de equilibrio, en la distribución de bienes en las regiones, es decir, se centraliza, también para redistribuir socialmente algunos beneficios.

En educación por ejemplo, hubo que equilibrar fuerzas locales, en tanto que la idea misma de una educación laica nacional, era demasiado moderna para sociedades locales, más tradicionales en sus concepciones.

Si en un momento fue muy importante definir la educación desde el centro, lo importante hoy, es el desarrollo cultural en las regiones. Si, en un principio fue necesaria la prestación centralizada de los servicios de salud, para generalizar, abarcar, llegar a todos, con fines de redistribución, hoy es mejor, a partir de la base ya alcanzada, des-

centralizar, para que la función social del Estado se cumpla con intervención de los tres niveles de Gobierno. Es decir, se extiendan los servicios, se amplíe su cobertura, y se profundice su alcance tocando nuevos beneficiarios. Con ello se asegura una mayor participación de la sociedad en decisiones que le atañen directamente.

También la preocupación por el desarrollo regional ha ido hechando raíces. Inicialmente se pensaba que la creación de instancias administrativas, para el desarrollo de las regiones conduciría a la descentralización. En los años setenta constatamos que estaba sucediendo lo contrario. Así a principios de los 80, se enfoca el problema con una entrega de decisiones y un fortalecimiento de los Gobiernos estatales y municipales, como un proceso de fortalecimiento del federalismo. A partir de ese momento, se discute el qué, cómo, cuándo, por donde revertir un proceso, que llegó a hacer del viaje a la ciudad de México, la única forma de resolver trámites, solicitar permisos, registrar títulos, obtener créditos. La opción de descentralizar implica, revertir, una a una, esas inercias.

II. REFORMA Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

La reforma y fortalecimiento municipal respondió a una vigencia de la crisis y correspondió a una de las medidas en favor de la descentralización y democracia, que significó:

- I) Transformar el diseño económico, financiero y administrativo de los programas de proyección estatal y municipal.
- II) Fortalecer la coordinación entre los niveles de Gobierno (municipio, Estado, Federación) para hacer más eficiente el gasto público, y
- III) Estimular la participación de los grupos sociales beneficiarios en el diseño de los proyectos y en el cumplimiento de las acciones concertadas a nivel estatal y municipal.

Desde principios de 1983 se inició la transformación del diseño económico, financiero y

administrativo de los programas de desarrollo regional y fortalecimiento municipal.

El gasto regional, a través de sus modalidades de empleo, coordinación especial, o asignaciones a programas de desarrollo regional, ha sido el medio para apoyar a las economías estatales y municipales. En estos últimos años (fluctuó alrededor del 25% de la inversión total realizada) ha contribuido a resolver rezagos sociales y a mejorar la calidad de vida, aún en poblados muy pequeños. Mediante la actualización y renovación de los convenios únicos de desarrollo, que se hace anualmente, se ha avanzado hacia una mayor coordinación en la asignación de la inversión pública, en el seno de los COPLADE, que son las instancias estatales de planeación del desarrollo, lo que ha permitido hacer coincidir prioridades locales y nacionales en un solo esfuerzo de desarrollo.

También vale la pena destacar que en 1987, los recursos financieros del Programa Nacional de Vivienda mantiene esa misma estrategia distribuyéndose en las ciudades medias prioritarias, en localidades menores a 100 mil habitantes y sólo un 15% en áreas metropolitanas.

En lo que corresponde a los recursos propios de las entidades federativas: las reformas constitucionales de 1982, modificaron el estatuto de los municipios y definieron sus fuentes fiscales propias, con la recaudación predial y todos los impuestos de orden inmobiliario. Estos recursos son directamente recaudados por los ayuntamientos.

Además, puesto que en México opera un sistema de coordinación fiscal, que universaliza las cargas impositivas, coordina la recaudación fiscal y federal, tiene especial significación la proporción de la recaudación global, las participaciones, que reciben los Gobiernos estatales y municipales para incorporarlas a su hacienda como ingresos propios. La vigilancia de la aplicación de estos recursos corresponde a las legislaturas estatales. Entre 1932 y 1986, a pesar de la brusca caída de los derechos por extracción de hidrocarburos, las participaciones fiscales se incrementaron, como proporción del PIB al 2.6%.

En 1986, se modificaron nuevamente los coeficientes de participación, para evitar el debilitamiento de las haciendas locales y se transfirieron, a través de los fondos (general, complementario y de fomento municipal) casi un billón 981 mil millones. Es decir: un incremento nominal de casi 45% con respecto a 1985, aunque sus efectos se hayan visto disminuidos por la inflación.

En 1987, con las reformas a la Ley General de Bienes Nacionales, los organismos públicos quedan obligados a pagar impuestos prediales a los municipios en donde tienen establecidas oficinas administrativas e instalaciones no consideradas del dominio público.

No obstante estos avances de la reforma y fortalecimiento municipal debemos reconocer que existen restricciones y críticas como las siguientes:

- I) El pluralismo ideológico y político en los ayuntamientos, mediante la representación proporsional en los cabildos, se ha visto obstaculizado por la intolerancia de autoridades estatales y municipales, así como por la aprobación de una legislación electoral estatal que en muchos casos limita el acceso de regidores de representación proporcional; 2
- II) Limitaciones para hacer avanzar la Planeación Democrática Municipal y dar fuerza a la participación popular en los procesos de toma de dicisiones para la aprobación de programas y proyectos de enemigos de la participación directa de la población en las diferentes localidades, colonias, sectores y manzanas de los municipios;
- III) No hay aumentos sustanciales en la capacidad económica de los municipios, sigue limitada su independencia económica, política y administrativa.
- IV) La hacienda municipal no se ha fortale-

2.- Algunas de estas limitaciones corresponden a la imposición de topes en el número de integrantes de los ayuntamientos que en los hechos ha impedido la proporcionalidad; en otros se relacionan con altos coeficientes electorales como requisito para tener derecho a formar parte de los cabildos.

cido significativamente y la crisis ha mostrado que el mismo problema sufren los Gobiernos estatales, sus finanzas mantienen su nivel de deterioro con respecto al Gobierno Federal;

V) La legislación sobre coordinación fiscal mantiene su línea tradicional, dado que las modificaciones se han realizado en función de ciertos impuestos locales cuyo peso ha sido insignificante;

VI) Los ayuntamientos han referido limitaciones en sus funciones y en algunos casos, se ha impedido la gestión directa de servicios públicos como el agua potable, drenaje y alcantarillado, mediante la imposición de organismos, sistemas y

leyes que resevan tal gestión a entidades intermunicipales controladas por el Gobierno estatal, y

VII) Las facultades de las legislativas locales para suspender o desaparecer ayuntamientos, o para suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, tenía por finalidad uniformar criterios y dar bases para que los ayuntamientos se vieran protegidos ante arbitrariedades de los Gobiernos locales. Con posterioridad a las reformas y modificaciones de la legislación, estatal, aun persisten comportamientos negativos y prácticos que no garantizan la defensa de los ayuntamientos de equívocos y malas interpretaciones de lo prescrito en la Constitución.