

### 3. PRINCIPALES PLANTEAMIENTOS SOBRE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL EXPUESTOS EN LAS REUNIONES DE CONSULTA POPULAR LLEVADAS A CABO POR EL I.E.P.E.S. EN TODO EL PAIS

#### TIPOLOGIA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL

**Raúl Olmedo**

La gran diversidad que presentan los 2,377 municipios del país indica que no será posible generalizar una sola política para todos ellos. Es necesario diseñar una clasificación que permita destacar diferentes tipos de municipio, de acuerdo con características específicas pero también de acuerdo con las finalidades concretas de la política de fortalecimiento municipal en el corto, mediano y largo plazo.

La tipología municipal debe incluir información de todo orden: geográfico, territorial, demográfico, económico, social, político, administrativo, jurídico, fiscal, financiero, cultural, histórico, del medio ambiente, etc., así como información sobre los recursos naturales y sus usos actuales y potenciales. Por fortuna, México posee ya un avanzado sistema nacional de estadística, geografía e informática que será la base para alimentar la tipología municipal, concebida no sólo en su aspecto sincrónico, es decir momentáneo y estático, sino también en su aspecto diacrónico, es decir dinámico e histórico. Existe, incluso, el modelo geomunicipal de información que clasifica gran parte de las estadísticas nacionales por

municipios y que permite interrelacionar los indicadores.

Es preciso perfeccionar continuamente este modelo y complementarlo progresivamente con la información que interese para la nueva política de fortalecimiento municipal. Para ello, es necesario organizar la recolección, sistematización y actualización de mucha información valiosa que todavía está dispersa, y frecuentemente sólo en bruto, en multitud de organismos públicos, tanto federales como estatales y municipales.

Una tipología basada en un sistema de información así concebido, puede ser un instrumento inapreciable para la planeación y la toma de decisiones en la política de descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal.

Lo más importante, en todo caso, es el enfoque para diseñar la tipología municipal. Como usted ha señalado, "la descentralización de la vida nacional se fundamenta en el ejercicio pleno del Municipio Libre". En este sentido, la tipología debe corresponder a la estrategia de descentralización de la vida nacional, de planeación democrática, desarrollo, empleo y combate a la inflación, de renovación moral que nos conduzca hacia una sociedad igualitaria y una democracia integral y, que en conjunto vigoricen nuestro nacionalismo revolucionario.

Recordemos que el desarrollo centralizador genera un doble y simultáneo fenómeno: por un lado, concentra la actividad económica y los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros en territorios y grupos sociales reducidos; por otro lado, en el resto del país, desactiva, desaprovecha y causa la migración de esos recursos hacia las zonas y grupos sociales concentradores, lo que ocasiona inutilización o subutilización de los recursos, empobrecimiento social y deterioro territorial.

Este desarrollo centralizador, con sus dos efectos polarizados y simultáneos, actúa tanto a nivel nacional como a nivel de cada estado y a nivel de cada municipio. Por lo tanto, una clasificación y una tipología de los municipios que estén destinados a limitar el desarrollo centralizador y sus efectos y a lograr un desarrollo descentralizador debe partir del hecho siguiente: lo que ocurre en un polo de concentración o centralización, es siempre la contrapartida de lo que ocurre en las zonas de dispersión y desactivación e inversamente.

Así por ejemplo, la concentración demográfica en las grandes urbes industriales es la contrapartida de la migración proveniente de aquellos municipios que no pueden retener a su población por falta de actividad y de recursos. El mismo fenómeno doble ocurre al interior de los estados, entre la capital y los demás municipios; y también ocurre al interior de los municipios, entre la cabecera municipal y las localidades.

Es necesario, entonces, considerar para el diseño de la tipología municipal que lo que ocurre simultáneamente tanto en los polos de concentración como en las zonas de dispersión, son los efectos contradictorios y diferentes de una misma causa que es el desarrollo centralizador. Las estrategias para el fortalecimiento municipal deben derivarse, por consiguiente, de las estrategias globales para descentralizar la vida nacional. Por ejemplo, si una prioridad de

la descentralización es detener el crecimiento de las grandes ciudades, debemos fortalecer aquellos municipios que, a causa de su debilidad, expulsan población hacia esas ciudades, con el propósito de que creen empleo y de que eleven el nivel y la calidad de vida, a fin de que logren retener a su población y, más tarde, logren atraer población de las grandes ciudades.

De esta manera, un mismo monto de inversión, tanto de esfuerzos como de recursos, cumple dos objetivos simultáneos y satisface dos soluciones: por un lado, aliviar la concentración urbana ya demasiado onerosa; por otro, fortalecer positivamente a determinados municipios. La inversión tiene así un efecto multiplicador, no sólo porque soluciona problemas en dos zonas diferentes sino porque al disminuir el crecimiento de las ciudades permite ahorros en servicios públicos y subsidios que pueden canalizar hacia los municipios.

Muchos son los ejemplos en que una inversión ha generado más problemas de los que soluciona, por carecerse de una concepción global de las causas y de los efectos. La clasificación y tipificación de municipios debe regirse, por lo tanto, por el principio de descentralización de la vida nacional en su conjunto, con su doble efecto polarizado, y no solamente en el principio de fortalecer en sí mismo al municipio. De otra manera, la inversión destinada al fortalecimiento municipal no tendrá los efectos multiplicadores deseados, e incluso podría tener efectos reforzadores de la centralización.

Finalmente, una tipología para el desarrollo municipal debe contemplar la viabilidad de cada municipio en función de sus potencialidades humanas, naturales y materiales, por un lado, y de sus capacidades técnicas, políticas y administrativas para hacerlas realidad, por otro.

Como usted ha dicho, "la descentralización de la vida nacional ha de ser un

movimiento eficaz, gradual, firme y sistemático. Descentralizando haremos fuerte y más justa e igualitaria a nuestra sociedad". La tipología municipal puede contribuir a ello.

## MUNICIPIO LIBRE, ESCUELA DE DEMOCRACIA

**José Ramón López Portillo**

El fortalecimiento del federalismo puede llegar ahora y debe llegar necesariamente al municipio libre para acercar efectivamente la capacidad de resolver y de ejecutar la solución de los problemas a los sitios en los que se producen, y evitar la prepotencia, abuso o derroche que la federación o los estados puedan hacer de los recursos del tiempo.

En esta nueva etapa, el fortalecimiento del federalismo y del municipio libre implica no sólo luchar por darle vigencia real a nuestro sistema político federal, sino además revisar el mismo sistema, es decir, las actuales competencias de la federación, de los estados y de los municipios, para adecuarlas a un esquema de descentralización realmente eficiente y no caer en los riesgos enormes de la dispersión. Lo que parece claro, es que cualquier esfuerzo que se realice para fortalecer el federalismo y el municipio libre, redundará en beneficios políticos, económicos y sociales para el país.

La consulta popular nos ha sugerido necesidades como las siguientes:

1) La redistribución de competencias y de recursos económicos para lograr un mayor equilibrio entre las tres instancias de gobierno constitucional y que el ayuntamiento sea una efectiva primera instancia de poder político popular y de atención a la ciudadanía; la generación en consecuencia, de condiciones míni-

mas de organización y capacidad administrativa para cada tipo de municipio.

2) La creación de reservas territoriales para administrar los planos reguladores, el casco urbano, la zonificación, vialidad, densidad, uso del suelo, fraccionamientos sociales progresivos, reglamentos de construcción de vivienda y edificios, de policía y buen gobierno; ésto deberá orientar congruentemente la expansión de pueblos y ciudades, ubicar acciones de la federación y estados, de acuerdo a criterios municipales y aprovechar la plusvalía que generan las obras del gobierno, así como los beneficios de la comercialización de la tierra evitando la especulación.

Como fuente adicional de recursos, el municipio podría operar parques de materiales de construcción para grupos de bajos ingresos.

3) La búsqueda de que sean los municipios quienes ejecuten y administren los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, pavimentación, rastos, mercados, alumbrado, limpieza y seguridad pública, según capacidades y viabilidad económica; asimismo la descentralización de la enseñanza elemental y básica, y de los programas de educación para adultos.

4) Las modificaciones al artículo 115 constitucional y la formulación de una ley orgánica municipal tipo, para hacer viables las propuestas de fortalecimiento económico y político de los municipios y ampliar las facultades hacia otros ámbitos como los relativos al suelo urbano y vivienda.

5) El fortalecimiento real y efectivo de los medios locales de comunicación social, prensa, radio y televisión, para hacer valer la opinión pública local y distribuir los beneficios de la cultura aún en las

más pequeñas comunidades y fomentar las expresiones propias de cada región.

6) El fortalecimiento de la hacienda municipal y de su capacidad administrativa con medidas tales como concesiones para ejercer impuestos, derechos y productos derivados del suelo urbano y la municipalización del sistema catastral para que el impuesto predial se administre por los ayuntamientos; la modificación, por tanto, del convenio fiscal de la federación y la simplificación de la legislación fiscal de estados y municipios, así como incremento de las participaciones federales y estatales.

7) El establecimiento selectivo de empresas municipales rentables, no subsidiarias, para combatir escasez de recursos financieros.

8) El establecimiento del servicio civil y de prestaciones sociales para empleados municipales, para evitar la restricción de expectativas de superación en el personal de las administraciones municipales y su consecuente ineficiencia.

9) La creación de mecanismos para que el municipio forme parte efectiva del sistema nacional de planeación democrática, a través, por ejemplo, de convenios de coordinación con la federación y los estados, para no sólo mantenerlo informado, sino consultarlo y hacerlo participar, en la programación, supervisión y, en su caso, ejecución de inversiones que en su territorio se hagan, como lo exige la ley de obras públicas.

10) Los apoyos especiales de la federación y los estados, convenidos en el CUC, a los grupos de municipios ubicados en zonas prioritarias de carácter industrial, rural, comercial y turístico, para evitar o corregir desequilibrios derivados de una rápida expansión económica o de rezagos intolerables.

11) Los estudios para definir la fusión de municipios inviables y para analizar la división de grandes municipios, en función de su población, su capacidad económica y administrativa y su problemática socio-política, deberá ser la propia comunidad y a partir de ella las legislaturas locales las que determinen la reestructuración municipal.

12) El fortalecimiento de los comités municipales y seccionales del PRI de manera que éstos constituyan la célula básica de nuestro partido en un afán de descentralización y democratización interna más eficaz; el efecto inmediato deberá ser inducir procesos y criterios de selección de candidatos a puestos municipales y aún legislativos que eviten el caciquismo, las imposiciones y todo tipo de corruptelas.

## FINANZAS PUBLICAS MUNICIPALES

**Carlos Muñoz Mosqueda**

El problema municipal es causa y efecto de la debilidad de las finanzas públicas de los municipios. En los últimos decenios ha disminuido severamente la participación de la entidad municipal en el ingreso fiscal de la nación: En la administración del Presidente Calles, los municipios recibieron el 8 por ciento del ingreso fiscal; en el régimen del Presidente Cárdenas, la participación disminuyó al 6 por ciento; con el General Avila Camacho, cayó al 4 por ciento; entre 1946 y 1964, el ingreso municipal descendió al 3 por ciento y durante las administraciones de los Presidentes Díaz Ordaz y Echeverría, se contrajo hasta el 1.6 por ciento. No es sino hasta la actual administración, la del señor Presidente López Portillo, que esa tendencia decreciente ha sido revertida. Cálculos preliminares señalan que el ingreso municipal se ha recuperado para alcanzar alrededor del 3 por ciento del ingreso fiscal.

La Constitución estableció la fórmula tributaria de la concurrencia de los tres niveles de gobierno, a excepción de los tributos que expresamente reservó la federación. En otras palabras, la carta fundamental previene que todo ciudadano deberá contribuir, mediante el pago de impuestos, al financiamiento del gasto público federal, estatal y municipal.

No obstante esa disposición, los inconvenientes que la teoría fiscal señala a la múltiple imposición, condujeron al establecimiento de un sistema de coordinación fiscal, que consiste en la federalización de las fuentes fiscales y en la correlativa inhibición de los estados y municipios en materia tributaria. A cambio del sacrificio fiscal de esos dos niveles de gobierno, la federación convino en darles participación en la recaudación federal.

El dinamismo de las fuentes federales, sobre todo con motivo de la expansión petrolera, elevó generosamente los ingresos estatales y municipales, pero marchitó violentamente la soberanía tributaria estatal y la libertad hacendaria de los municipios, que postula la Constitución. De nueva cuenta aparece la feroz dialéctica política-técnica: la técnica, que exigía la coordinación y la política, que arrinconada, ha visto como se ha vulnerado la estructura de nuestro régimen de gobierno.

En alguna ocasión, se ha dicho que se ha sustituido la recaudación por el pago de una mesada.

El municipio, a su vez, se ve en una situación más desfavorable, porque sus tributos no son fijados por sus propios órganos de gobierno, sino que, es el Congreso Local quien los señala. La libertad de su hacienda sólo consiste en el manejo de los caudales obtenidos conforme a las bases establecidas por la legislatura.

Las participaciones municipales son entregadas a los gobiernos locales, quienes,

contra lo que previene la Ley de Coordinación Fiscal, no informan sobre los montos de las mismas, ni sobre el calendario de ministraciones. Con frecuencia alarmante practican descuentos unilaterales o predeterminan la aplicación de los fondos a los programas que el estado señala. Es evidente que se trata de violaciones a la letra y al espíritu del tantas veces invocado artículo 115.

Si la Ley de Coordinación Fiscal señala que las controversias que se susciten entre la Federación y los Estados con motivo de la coordinación fiscal se dirimirán por la Suprema Corte de Justicia, en el ámbito local, las controversias entre el Estado y los municipios, no se componen por una instancia jurisdiccional, sino que dependen de la benevolencia de los funcionarios hacendarios estatales en turno.

A finales del año pasado, y no obstante los propósitos municipalistas del Presidente López Portillo, y las banderas en pro del Municipio Libre que ha enarbolado nuestro partido, fue aprobada la Ley Federal de Derechos, que da otro golpe a la menguada competencia tributaria municipal. A cambio de una compensación de dinero —que hace las veces de una torpe indemnización por la nueva sangría— los municipios dejarán de cobrar derechos por los servicios que prestan.

Aunque los fondos financieros que instituya la Ley de Coordinación Fiscal para propiciar un desarrollo económico más equilibrado se encuentran en cabal operación, es necesario revisar los coeficientes de distribución que utilizan las entidades federativas.

El *Candidato de la Revolución*, en reciente discurso, se pronunció por el reforzamiento legal de la competencia tributaria de los municipios, para que en el mediano y largo plazo los ingresos propios sean mayores que los provenientes de las participaciones, a través de una definición de

las fuentes tributarias de carácter municipal.

En materia de deuda pública el panorama no es más optimista, pues pese a los fondos financieros tendientes al impulso municipal, los trámites y el otorgamiento de las garantías recaen normalmente en los gobiernos locales, quienes de hecho deciden a qué obras y servicios deben otorgarse el apoyo crediticio.

En el proceso de consulta popular fueron reiteradas las quejas por los criterios de asignación de créditos que utiliza BANOBRAS. Se dijo que el banco del federalismo se ha convertido en el banco de la federalización.

La experiencia de los municipios en la explotación de las actividades productivas es reducida. Por desgracia, en algunos casos, las empresas públicas municipales son deficitarias por una ineficiente gestión o por tratarse de entidades de beneficio social. La modernización de las finanzas municipales exigirá el impulso de empresas públicas autofinanciables (sistema de transporte urbano o industrialización de basura, por citar algunos ejemplos).

El repaso de la situación financiera de los municipios, nos hace ver la medida en que se ha deslavado una de las características del Pacto Federal: tiene una vocación redistribuidora de la riqueza para lograr un desarrollo armónico y regionalmente equilibrado. Al margen de ese espíritu del Pacto, se aprecia cómo los municipios ricos, en términos comparativos, son cada vez más ricos y los pobres, son cada vez más pobres.

Una sociedad igualitaria responde a una regla muy sencilla: no se puede tratar igual a los desiguales. El federalismo, nos obliga a manejar instrumentos tendientes a reducir esas disparidades. Recordemos que cuando hablamos de regiones desarrolladas y de regiones subdesarrolladas, hablamos de seres humanos que se encuentran en la abundancia o en la marginalidad.

Un programa nacional de fortalecimiento municipal sería demagógico o por lo menos ilusorio, si no contemplara la reivindicación financiera de la entidad municipal.

## DESCENTRALIZACION DE LA VIDA NACIONAL Y MUNICIPIO

Edmundo Portilla Martínez

*Descentralizar es concretizar la justicia.*

El Municipio Libre, meta de la Revolución aún distante, ha de convertirse en el espacio primero de la vida asociativa, en la manifestación concreta de que la democracia no es utopía y en el ejemplo de que la solidaridad la construimos juntos cotidianamente o nadie la construirá nunca.

Para traducir estos propósitos en hechos, de la consulta popular se desprende que la descentralización debe tener tres expresiones:

1. Expresión política. Hay que democratizar la vida municipal desde la base a la cúspide y no a la inversa. No caigamos en la tentación del déspota ilustrado de hacer cosas para el pueblo sin el pueblo.

Alcanzar la plena democratización en la selección de candidatos del partido y generar un proceso de vanguardia que lleve a los ediles priístas a no perder sus vínculos con la población, son propósitos mayores. El gobierno municipal ha de cobrar nuevo aliento, particularmente en las colectividades rurales y en las localidades aisladas.

Aceptamos que las comunidades son mayores de edad, no menores en tutela, ni mucho menos, deficientes sujetos a curatela.

2. Expresión económica. Asomarnos a la realidad municipal es darnos cuenta

que en nuestro país se da una incongruencia constitutiva: si el Gobierno Federal es el rector y promotor del desarrollo, el gobierno municipal es el arquetipo del tímido Estado liberal decimonómico, mero prestador de los servicios públicos indispensables.

Acompasemos los niveles de gobierno para lograr un desarrollo armónico y descentralizado.

3. Expresión cultural. La descentralización de la vida mexicana tendrá viabilidad cuando seamos capaces de sustituir la connotación peyorativa del término *provinciano*, por la de conciudadano de un Estado, que en un acto de voluntad política pactó la federación.

Liquidemos el legado perjuicioso de la época colonial de que "fuera de México todo es Cuautitlán".

No caigamos tampoco, por el entusiasmo que genera un tesis tan radical como la de la descentralización, en un exceso peligroso que nos lleve a descentralizar por descentralizar. El proceso centralizador surgió por la necesidad de consolidar al país. Sin embargo, al dejarse al libre juego de la inercia, aquello que en un tiempo fue benéfico, se convirtió en una grave limitación para nuestro proyecto de Nación. Ahora las condiciones son inversas; la descentralización es el pivote, es el detonador del desarrollo político, económico, social y cultural del país.

Las democracias, señor Candidato, usted lo ha dicho, no se construyeron de arriba para abajo. Interpretándolo, diremos que las democracias no pueden construirse desde el centro exclusivamente. No se pueden dictar mandatos desde el púlpito superior de la pirámide política, como tampoco se puede decidir el destino de un país sin la participación y el concurso de un pueblo.

La descentralización, se ha dicho durante su campaña, es parte de la nueva etapa de la Reforma Política. En esta cruzada el municipio jugará el papel de actor principal que debió corresponderle hace decenios. Fortalecer al municipio sólo será posible, en la medida en que se continúe el proceso iniciado ya por la administración del Presidente López Portillo, que contempla la descentralización llevada hacia los estados. Nos falta concluirlo llevándolo hasta los municipios, y para ello se requiere de ideas formadas, acciones y talento, pero ante todo, de la voluntad, decisión y compromiso político.

## MEDIOS DE COMUNICACION Y MUNICIPIO

Jorge Moreno Collado

El desarrollo desigual de México se expresa en desequilibrios regionales, en la concentración poblacional en unas cuantas urbes y en la dispersión demográfica en muchos miles de pequeños poblados. Metrópoli y aldea son extremos que dificultan integración, democratización y gobierno. La metrópoli centraliza y la aldea dispersa. Ambos extremos generan desequilibrios, producen injusticias, son causa y efecto de desigualdades. Ambos fenómenos retrasan la conformación de un nacionalismo solidario sin agobios asfixiantes de centralismo y sin resabios feudales de cacicazgo. La incomunicación refuerza la reproducción de ambos extremos y en ambos está presente: incomunicación por hacinamiento e incomunicación por lejanía.

La geografía del país constituye la expresión natural del pluralismo mexicano: costa, meseta, montaña, desierto y selva, forman el contexto físico de la nación: esta diversidad es riqueza y recurso, pero asimismo obstáculo del desarrollo. En estos espacios transcurre la vida de 2,377 municipios, también plural por la inciden-

cia de factores económicos, políticos, culturales y étnicos; su desenvolvimiento depende de su integración al desarrollo regional, estatal y nacional y de su posibilidad de participar en las acciones y decisiones de los otros niveles de gobierno. El reto del país es integrar sus partes, sin diluirlas, descentralizar sin olvidarlas, fortalecer a la nación sin destruir la riqueza de su diversidad, aprovechando la heterogeneidad municipal como accesos múltiples a la unidad nacional.

El Municipio Libre fue creado por la Revolución Mexicana, fue organizado como escuela de democracia, para el ejercicio de la libertad. La vida municipal requiere entonces de comunicación, de mensajes de ida y vuelta entre municipios, estados y federación, entre ciudadanos y autoridades entre gobierno y opinión pública. Fortalecer al federalismo es fortalecer al municipio; descentralizar la vida nacional es devolver al municipio su carácter revolucionario de unidad básica de gobierno y administración de los pueblos.

No basta por ello redistribuir competencias para equilibrar y armonizar atribuciones entre federación, estados y municipios. Es también ineludible que los municipios cuenten con medios de comunicación que consoliden el gobierno directo de la comunidad política básica. Se requiere que en los municipios los medios de comunicación se fortalezcan y que en ellos prive la filosofía nacionalista, democratizadora y descentralizadora que se ha venido consolidando en esta nueva etapa de la Revolución mexicana; la filosofía de modernización y desarrollo que rechaza la unilateralidad monopólica que informa, pero no comunica, la comercialización y el consumismo como objetivo fundamental, el carácter obsesivo de mensajes enajenantes y la concentración de información, para su difusión masiva, en unos cuantos centros de capacitación y emisión.

La comunicación social moderna debe incorporarse en los municipios como instrumento de gobierno y como servicio. Los graves problemas de multiplicación y dispersión municipal, y el fenómeno migratorio en ellos inmerso, deben tener en los medios de comunicación masiva los mejores mecanismos de solución. Los pueblos incomunicados son trashumantes; la comunicación fortalece el arraigo y consolida la identidad nacional. Pero también debe evitarse la difusión de espejismos de la gran ciudad, que por un lado moviliza a la población desordenadamente y por el otro introduce a las comunidades pequeños patrones desintegradores, modas de desviación que rompen modos de cultura.

La tecnología y la profesionalización de las comunicaciones están organizadas en el centralismo. La municipalización de los medios de comunicación debe vencer este obstáculo y servir para este propósito. Debe pensarse, por ello, en la regionalización de la comunicación, correspondiente a la regionalización del desarrollo, así como en organismos de auxilio a los municipios en materia de información y tecnología de comunicaciones.

En nuestro sistema de economía mixta, en el que el Estado es rector indiscutible, los medios de comunicación en los municipios, particularmente radio y televisión, podrían ceñirse al modelo de participación compartida y concertada de los sectores público —federal, estatal y municipal— social y privado, procurando el equilibrio razonable que nuestro régimen plural y democrático aconseja.

La comunicación social en los municipios debe fortalecer la educación cívica; se debe ligar la comunicación con la escuela, para que ambas se refuercen y para que los medios, como lo ordena la ley, contribuyan a la integración y fortalecimiento de la nacionalidad.

La introducción en los municipios de medios modernos de comunicación, que lleva implícito el cambio de la organización y funcionamiento del sistema a niveles nacional y estatal, no debe hacernos perder de vista la necesidad de incorporar otros mecanismos de diálogo y fortalecer servicios hoy ineficientes, pero que en años anteriores fueron operantes. Correo, telégrafos, teléfonos son servicios vitales que no deben faltar en los municipios ni operar de espaldas a la comunidad y a los ayuntamientos. Las encuestas y estudios de opinión deben ser prácticas de gobierno y sistemas de comunicación y consulta. La hacienda municipal debe ser controlada por la comunidad a través de comunicaciones periódicas, para que el patrimonio del municipio sea producto y motivo de democratización y no instrumento de sujeción y negociación política de los gobiernos estatales.

Los sistemas de comunicación e información municipal deben incluir asimismo los datos básicos de su historia, geografía, economía, cultura y demás actividades comunitarias. Cada ciudadano de un municipio debe estar en posibilidad de saber qué es y cómo es su vida, contar con la información de sus estadísticas vitales, de su estado civil, del número de vecinos. Para tener comunicación hay que contar con memoria. Hay que revertir el proceso y llegar de los municipios a la federación, multiplicar por todo el país institutos de fortalecimiento municipal, para comunicar en igualdad de condiciones a los municipios con sus iguales, con las capitales estatales, con la nación y con la cultura universal.

Lograr que cada comunidad municipal cuente con los instrumentos y con sus propios medios de comunicación social masiva: prensa, radio y televisión; es una tarea difícil, pero no imposible. Los mexicanos hemos sabido vencer recios obstáculos y superar dolorosas adversidades. Nunca nos hemos declarado en quiebra, por lo que hoy el vigor de nuestras instituciones deberá probar que los municipios no están que-

brados históricamente, ni canceladas sus opciones de fortalecimiento y eficacia.

### REDISTRIBUCION DE COMPETENCIAS FEDERACION-ESTADO-MUNICIPIO

**Sergio Elías Gutiérrez**

El artículo 124 constitucional establece que lo que no está expresamente conferido a la Unión, se entiende reservado a los estados; y con base en el 115 y en las constituciones políticas locales, existe la interpretación acreditada de que lo que no está atribuido de manera expresa a los poderes estatales, recae en la órbita municipal. Esta fórmula ha permitido, por desgracia, que la competencia municipal haya dependido de coyunturas políticas (de la sumisión de los congresos, del aleatorio municipalismo de los gobernadores, de la supuesta impericia de los funcionarios municipales).

La revisión de las constituciones locales y de las leyes orgánicas municipales, muestra que el proceso centralizador condujo a la minimización municipal, a una modesta participación estatal y a una creciente prepotencia federal.

Pasemos a examinar la expresión constitucional de que el municipio será "base de la división territorial y de la organización política y administrativa": el constituyente nos dice con ello que la base de la administración pública (de la organización administrativa) y del poder gubernativo (organización política) es el municipio y si el Estado mexicano es un estado de bienestar, es un estado de intervención, es un estado social de derecho, el poder municipal debe compartir estos atributos. Con las facultades que actualmente posee, se trata de una extemporaneidad, de un anacronismo político y administrativo.

Ante la transferencia de facultades tenemos dos problemas de distinta índole,

dejando de lado el político que ya no existe, porque el Partido de la Revolución está demostrando su voluntad de fortalecer a la entidad municipal: el primero, el problema de la instrumentación jurídica (se usa el expediente legislativo o se encamina por la vía de concertación, de los convenios de coordinación); y segundo, el problema administrativo (se transfiere la facultad cuando exista la aptitud administrativa y se traspasen los recursos o las fuentes de los recursos).

Los distintos tipos de municipio exigen que la transferencia de competencia sea gradual y casuística y que en el corto plazo se utilice la celebración de convenios de coordinación federación-estados y convenios de coordinación estados-municipios. Algo se ha caminado en este terreno porque el Convenio Unico de Coordinación (CUC), contiene una cláusula que obliga a los gobernadores a fortalecer a los municipios. Sin embargo, el cumplimiento de esa obligación ha sido irregular: se regatea la entrega de las participaciones o se les hacen retenciones unilaterales; las direcciones estatales de fortalecimiento municipal suplantán a los ayuntamientos (a veces son la autoridad intermedia que condena la Constitución); no todos han celebrado convenios de coordinación con las municipalidades.

Lo anterior es resultado de la debilidad administrativa estatal, del capricho del gobernante, de la incapacidad de algunos municipios, de corruptelas políticas, en fin, de una larga casuística.

No es ajeno a lo anterior, en todo caso, el hecho de que es necesario avanzar en la evaluación del cumplimiento de algunas cláusulas del CUC y enriquecerlo con nuevos mecanismos que contribuyan al reforzamiento municipal.

Por ejemplo, mediante estos convenios los municipios urbanos podrían ser dotados por los gobiernos federal y estatales de reservas territoriales administradas por los

ayuntamientos, para permitir la participación de la comunidad municipal en la solución de un problema de trascendencia nacional, el de la vivienda popular.

El gobierno municipal podría operar parques de materiales autosuficientes financieramente, para que el esfuerzo comunitario y con ayuda técnica proporcionada a través de estos mismos parques, las familias puedan ir construyendo sus moradas.

La propia comunidad participaría activamente en la introducción, por etapas, de los servicios públicos mínimos con agua, drenaje y alumbrado, en las áreas donde realicen los programas de autoconstrucción de viviendas.

Una vez que la concertación arroje sus frutos, será posible que la redistribución de facultades se realice a través de reformas legales, esto es, sancionada por un acto de imperio de los poderes públicos. Sin embargo, parece inobjetable que el artículo 115 Constitucional se revise desde luego a fin de precisar la competencia mínima de los municipios y sobre todo, la recuperación de facultades tributarias, para no dejar a discrecionalidad la coyuntura, la definición de esta cuestión prioritaria.

Desde el punto de vista administrativo, se concibe la redistribución como un proceso de varias etapas: en una primera, la federación se desconcentra a través de delegaciones; en una segunda etapa, la administración federal descentraliza facultades a los gobiernos estatales; en una tercera, la administración estatal se desconcentra territorialmente y en la última, se transfieren, por la vía de la descentralización, facultades a la autoridad municipal.

Es claro que este proceso deberá modularse conforme a las características de los distintos municipios y a la naturaleza de las diversas facultades. Igualmente, habrá de precisar dos cuestiones de la mayor importancia: primero, la responsabilidad de los

dístitintos niveles de gobierno por el uso de las facultades descentralizadas y segundo, qué facultades no son susceptibles de descentralización.

El problema de la racional distribución de competencias no podrá tener cabal solución si no somos capaces de desentrañar la verdadera naturaleza del municipio y su función real en el México contemporáneo. Lo cierto, por desconcertante que parezca, es que la materia municipal, y su trayectoria en el tiempo, no se ha acabado de estudiar académicamente. Basta una mención deplorable: en 26 leyes orgánicas municipales se establece que los poderes estatales son "superiores jerárquicos de las autoridades municipales". Esta escueta prevención legal pone en entredicho todo lo que se ha planteado en el proceso de consulta popular.

### MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL

**José Manuel Villagordoa**

El hombre es el principio y el fin de todo programa de modernización administrativa. Ha de buscarse entonces la generación de una nueva cultura administrativa: la atribución no es un derecho que ingresa al patrimonio del funcionario; el funcionario tiene responsabilidad política ante la ciudadanía respecto de su gestión; el administrador prísta virtualmente tiene que dar cuenta de su desempeño a nuestro partido.

Una cultura administrativa en la que no quepa la proverbial y deleznable práctica que se sintetiza en una frase lapidaria "la administración para la administración".

Un empleado municipal con la nueva ideología administrativa, caería en la frustración si careciera de destreza para cumplir sus cometidos. Es preciso que se capacite permanentemente en el manejo de moder-

nos sistemas y técnicas de gestión. Esa capacitación conduce necesariamente al establecimiento de una carrera de administrador municipal, de un servicio civil municipal, en el que se dé ponderada valoración a la antigüedad, a la habilidad y a los méritos en el trabajo.

Ha de avanzarse en el establecimiento de un servicio civil que equilibre la deseable estabilidad en el empleo, con el requerimiento político de la renovación de los cuadros dirigentes; que acabe con la arbitrariedad; que norme las designaciones, los ascensos y los salarios; que permita dirimir las controversias entre la administración y sus servidores; que estimule la productividad del empleo municipal.

El servicio civil no es un ejercicio que se circunscribe a las ciencias administrativas; no es tarea sólo de administración de recursos humanos. Es esencialmente un problema que requiere de una adecuada instrumentación legal. Se requiere de soluciones legislativas que concilien el derecho de la sociedad a un servicio público eficiente y el legítimo derecho de los servidores públicos a que prive la justicia en sus relaciones de trabajo.

Históricamente el municipio se ha mirado como una fórmula mixta de gobierno, en la que los gobernantes elegidos por la comunidad y la ciudadanía suman esfuerzos en la prestación de ciertos servicios. Esta suma se ha debilitado por la magnitud de la tarea, por la disociación entre funcionario y pueblo o por la reducida participación ciudadana. Ha sido esta última, la que en mayor medida ha provocado que el ayuntamiento sea incapaz de atender las necesidades colectivas y que los poderes estatales o la Federación, lo suplanten en la prestación de determinados servicios o en la ejecución de ciertas obras públicas.

Los avances de la modernización administrativa, deben medirse también en fun-

ción del grado en que el pueblo participa activa y cotidianamente en la gestión municipal.

El reforzamiento de los ayuntamientos y la vigorización de la vida municipal, exigen que los aparatos administrativos cuenten con unidades, sistemas y procedimientos de planeación, programación, presupuesto, control, información y contabilidad. Si no se posee mayor capacidad administrativa, las disponibilidades financieras adicionales, las nuevas facultades y los programas de nuevo cuño, conducirán al despido y a la ineficiencia.

### MUNICIPIO Y PLANEACION DEL DESARROLLO

**Cesar Becker**

Es conveniente diferenciar entre fortalecer al municipio y fortalecer al ayuntamiento y a las autoridades locales; aunque son conceptos íntimamente vinculados, no son forzosamente los mismos.

Fortalecer al municipio significa elevar el nivel y calidad de vida de su población, perfeccionar su participación democrática y abrirle mayores oportunidades de desarrollo, tarea en la que no sólo interviene la propia comunidad, sino en la que además ejercen sus competencias las autoridades estatales y federales y en la que tiene interés y participación diversa la sociedad nacional en su conjunto.

Fortificar a las autoridades municipales implica que tengan un marco de competencia real y precisa; que se eliminen las confusiones que los organismos crean frente al ejercicio de poder público municipal y que se cuente con el apoyo y los mecanismos que aseguren la movilización y solidaridad de la comunidad en torno a sus funcionarios.

La planeación municipal autónoma es, sin embargo, parte integrante de la planea-

ción estatal, de la regional y de la nacional. Planear es una facultad que comparten las autoridades municipales, estatales y federales; es una facultad concurrente y coordinada de todos los ámbitos de gobierno.

El municipio debe conocer sus potencialidades, a fin de plantear metas concretas de explotación de las fuentes de riqueza que le permitan captar recursos de inversión para mejorar su nivel de vida y generar empleos.

En el caso de desarrollo agropecuario, el ayuntamiento debe promover el establecimiento de compromisos de producción, así como apoyar su supervisión y comercialización. Igual función debe asumir en relación con recursos susceptibles de explotación industrial.

A nivel municipal se deben conocer todos los proyectos, avances y resultados así como sus respectivos impactos en su territorio, como está contemplado en la reciente Ley de Obras Públicas. Las dependencias y entidades federales deben informar permanentemente a las autoridades locales y respetar escrupulosamente los reglamentos y los planes municipales.

### FORTALECIMIENTO DE LOS COMITES MUNICIPALES DEL PARTIDO

**Isauro Cervantes**

La modernización del Partido ha sido una de sus preocupaciones recurrentes. Sus distintos pronunciantes nos han orientado en la elaboración de estas reflexiones.

La descentralización de la vida nacional debe inundar a nuestro Partido para que el Comité Ejecutivo Nacional, los Comités Directivos Estatales, los Comités Municipales y los Comités Seccionales integren una red respetuosa de instancias de participación y de trabajo político acordes con un

partido democrático, popular, revolucionario y representativo de las grandes mayorías.

Para que esa red esté completa, se debe hacer un esfuerzo por integrar todos y cada uno de los comités municipales, así como por hacerlos funcionar eficazmente.

Los comités municipales tienen que participar con mayor vigor en las tareas que les ha encomendado nuestro sistema político: la articulación de las demandas políticas, la selección de los candidatos, el respaldo y vigilancia de la gestión priísta, la formación de nuevos cuadros.

Los comités municipales son el escalón idóneo para la promoción de la afiliación y para la renovación y formación de los cuadros priístas. Ahí arranca precisamente la carrera del dirigente priísta. Ahí está la cantera de los líderes del partido y en última instancia de la Nación. Si los comités están por debajo de sus responsabilidades, las nuevas generaciones priístas se corrompen, se aficionan a métodos de promoción deleznable, sustituyen su vocación política por la voracidad burocrática.

En síntesis, los comités municipales deben tener una participación más vigorosa en los procesos que afecten a su comunidad.

## LA REFORMA POLITICA MUNICIPAL

**José R. Castelazo**

La reforma política integral involucra, necesariamente, tanto a la sociedad civil como al poder público. Actualmente el poder público y la sociedad viven congestionados; ni uno, ni la otra, poseen la capacidad suficiente para asimilar en toda su magnitud el cambio que se avecina. Resulta, entonces, indispensable descongestionarnos.

Dentro de la estrategia que propone Miguel de la Madrid para descentralizar la vida nacional, el punto de apoyo fundamental

es el municipio, que cuenta con territorio, población, gobierno y, ciertamente, con recursos actuales y potenciales.

Convencernos de que la reforma política comienza en el municipio, es tarea revolucionaria en estos momentos.

El centralismo complica la vida nacional; la descentralización la simplifica por su dimensión, por lo mensurable de la acción y porque todo se traduce a la estatura humana.

Los 7 puntos en que estructura Miguel de la Madrid su llamado a la nación, constituyen la profunda reforma política que el sistema ya no puede soslayar. Siete esperanzas que pueden cobrar vida en el municipio.

Por lo hasta aquí expuesto, proponemos los siguientes objetivos para una reforma política que se conforme institucionalmente a partir del municipio: despertar, primero, el espíritu cívico de la población; que ésta sienta la necesidad de participar. Promover que la sociedad se organice para participar legítima y responsablemente en el cambio comunitario. Que para ello, se fortalezca la vida de los partidos políticos desde el municipio y que el Partido Revolucionario Institucional sea la vanguardia de este movimiento; que acuda al llamado de Miguel de la Madrid para que el PRI siga siendo el auténtico representante de las mayorías nacionales. Que las asociaciones sociales de todo tipo municipalicen su acción; que los medios de comunicación atiendan las cuestiones municipales que son, al fin, las cuestiones nacionales, como se está evidenciando en esta reunión. Que los vecinos se constituyan en Consejos de Colaboración para vincular a la administración pública como instrumento del pueblo y que encuentre en él justificación de su ensanchamiento y su especialización. Que se simplifique la acción gubernamental haciendo coincidir en un Consejo Técnico Municipal a la federación, al estado y al

municipio para que éste fije las prioridades de su desarrollo y se equilibren con las de la entidad y las de la Nación; que existan programas de gobierno municipal, capacitación, evaluación y control. Que se redefinan las facultades y la organización del gobierno municipal que oriente y conduzca con mano firme el desarrollo político, económico y social. Que la administración federal se descentralice hasta el nivel municipal.

### **INSTRUMENTO PARA EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL: LA VIABILIDAD DEL INSTITUTO NACIONAL DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL**

**Moisés Ochoa Campos**

Se propone la creación del Instituto Nacional de Fortalecimiento Municipal de carácter federal, o sea que sea fundado y realice sus labores con la representación y la aportación de los tres niveles federales de gobierno: la federación, los estados y los municipios.

El Instituto Nacional sería un órgano de estudio, planeación, fomento y divulgación en materia municipal con sede en la ciudad de México y con Centros de Fortalecimiento Municipal en cada una de las capitales de los estados.

#### **Objetivos**

El Instituto Nacional de Fortalecimiento Municipal, tendrá los siguientes objetivos:

1. Fortalecer la administración estatal y municipal, mediante el suministro de capacitación y asesoría técnica, que se traduzca en una mejor programación y estimatización de proyectos de obras y servicios locales, mismas a integrar programas crediticios.
2. Realizar labores de recopilación, de información, así como de investigación sobre la problemática municipal, en la que se contemple el análisis de la situa-

ción de las finanzas y las demandas de servicios jurídicos de las municipalidades.

3. Acrecentar el acervo de estudios y proyectos destinados al desarrollo municipal.

4. Lograr una mayor eficacia en la consecución de las obras y servicios públicos locales.

5. Colaborar en la planeación y racionalización de sistemas acreditados y financiados a nivel local.

6. Contribuir a la expedita y fluida canalización de los préstamos de BANOBRAS.

7. Atender la información y la divulgación de temas municipales.

8. Proponer políticas sobre:

- a) Hacienda municipal,
- b) Reforma administrativa municipal,
- c) Administración de los asentamientos humanos,
- d) Educación y cultura municipales,
- e) Desarrollo de los municipios petroleros,
- f) Acción municipal del sector salud.

#### **Acciones**

Por lo tanto, las acciones del Instituto, comprenden los aspectos técnicos financieros, económicos, sociales, administrativos y legales relacionados con el gobierno municipal, de orientación municipal y de divulgación municipal, que deberán realizarse en equipo por un selecto grupo de especialistas técnicos.

#### **Programas**

Para el logro de los objetivos antes señalados, el instituto desarrollará los siguientes programas:

I. De estudios y formulación de recopilaciones bibliográficas, documentación, investigaciones y análisis de temas enfocados al desarrollo municipal.

II. De orientación a los ayuntamientos, sobre los programas de fortalecimiento municipal.

III. De capacitación y adiestramiento a personal administrativo y técnico de los ayuntamientos.

IV. De asesoría técnica a los ayuntamientos para la planeación y programación locales y para la elaboración de proyectos enfocados al desarrollo municipal.

V. De formulación de proyectos tipo en materia de obras y servicios públicos.

VI. De asesoría jurídica y estudios legislativos.

VII. De divulgación e información sobre cultura municipal.

### *Organigrama*

El instituto podrá integrarse por:

- a) Una Dirección General
- b) Una Subdirección de Investigación Municipal.
- c) Una Subdirección de Orientación Municipal.
- d) Una Subdirección de Planeación y Programas.
- e) Una Subdirección de Divulgación Municipal.

Del Instituto dependerán los Centros de Fortalecimiento Municipal que funcionen en los diversos estados de la República.

Para darle un carácter federal, el Instituto dispondrá de un presupuesto cubierto por la federación, los estados y los municipios, en la proporción que se determine.

## FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

Jacinto Faya Viesca

Con la honrosa representación del señor licenciado Carlos Salinas de Gortari, director general del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales, me permito transmitirles su más caluroso saludo y su más cumplido agradecimiento por la participación de ustedes en esta Reunión de Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal, que hoy estamos celebrando en el Estado de Zacatecas.

Como lo hemos podido presenciar, estas Reuniones no tienen precedente en la historia del país. Estas reuniones han permitido captar la más fiel y genuina expresión de consulta popular en un marco de libertad y democracia. Ahora en Zacatecas, hemos tenido otra enriquecedora experiencia, mediante los valientes y aportadores testimonios de todos los participantes.

En un esfuerzo de síntesis, a continuación destacaremos algunas ideas relevantes que en esta Reunión se han expresado.

— Fortalecer y crear facultades concurrentes de los estados y municipios con la finalidad de que participen directamente en el aprovechamiento de los recursos naturales.

— La necesidad de que los ingresos fiscales propios de estados y municipios sean proporcionalmente mayores que las participaciones en impuestos federales.

— Participar a los municipios en el manejo y control de los sistemas de agua potable, salud, asentamientos humanos, vivienda y asuntos fiscales y financieros.

— La necesidad de que los municipios perciban los ingresos de los gravámenes de la propiedad inmobiliaria.

- El federalismo debe ser objeto de un permanente proceso de renovación.
  - Establecer un sistema de relaciones de coordinación estatal e intermunicipal.
  - Crear los adecuados sistemas para impedir la excesiva rotación del personal al servicio de los municipios.
  - Programar y jerarquizar las obras y servicios municipales.
  - Incorporar a los municipios como parte integrante del Sistema Nacional de Planeación.
  - Establecer los Comités Municipales de Planeación.
  - La necesidad de diferencias de los distintos tipos de municipios.
  - Redistribuir legalmente las competencias fiscales, con la finalidad de resolver a fondo el grave problema del financiamiento municipal.
  - Fundar y fortalecer empresas municipales.
  - Respetar la autonomía de los municipios y fomentar su autoorganización.
  - Establecer un mejor sistema de comunicación social entre el municipio y los ciudadanos.
  - Aprovechar íntegramente los recursos materiales y humanos para dotar la viabilidad a los municipios.
  - Instituir la planeación para el desarrollo urbano, como cuestión fundamental para los municipios.
  - Exigir y promover la eficacia y la capacidad técnica por parte de los funcionarios municipales.
  - Fomentar la participación ciudadana.
  - Elevar y fortalecer la precaria relación entre la comunidad y las autoridades municipales.
  - Vigorizar a los comités municipales del Partido Revolucionario Institucional, dándosele oportunidad a los líderes naturales de la comunidad.
  - Ampliar los canales de la participación ciudadana en la gestión de los servicios municipales.
- Inquestionablemente, las ideas y preocupaciones que ustedes han planteado en esta Reunión responden a exigencias populares auténticas que nuestro candidato a la presidencia de la República, licenciado Miguel De la Madrid Hurtado, ha venido recogiendo a lo largo de su campaña, en un apasionado esfuerzo de mantenerse receptivo a las más genuinas preocupaciones y al más fiel sentir popular, con el firme propósito de precisar las posibilidades que marque la realidad, y en base a ello, una vez que se encuentre en el pleno ejercicio del *Liderazgo Nacional* otorgado por el voto popular, poder y mantener y vigorizar la autoridad moral, asumiendo desde la dirección política las prioridades que marca la sociedad.
- Las inquietudes que ustedes han planteado ya han sido objeto de un profundo y patriótico análisis por parte del licenciado De la Madrid, independientemente de que continúe acrecentando sus planteamientos, gracias precisamente a las aportaciones como las de ustedes, pues las tesis y compromisos de nuestro candidato son el resultado del conocimiento de la realidad a través del permanente proceso democrático y libre de la consulta popular.
- La descentralización de la vida nacional ha constituido una de las fundamentales tesis de filosofía política y social de nues-

tro candidato. Pretende la descentralización a fondo y sustancial de la vida política, económica, social y cultural de la nación, descentralización que se va a llevar a cabo con la participación popular y con la máxima moralidad y responsabilidad social del Gobierno Mexicano. Nuestro candidato ya ha dicho que la verdadera descentralización implica redistribuir las competencias constitucionales, por lo que será necesario comenzar a entregar o a devolver al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial del municipio, que es el gobierno directo de la comunidad básica. Para este propósito nuestro candidato quiere que los municipios asuman plenamente sus responsabilidades, y que a los funcionarios municipales se les capacite administrativamente en el marco de un servicio de carrera.

Además en lo que concierne a las cuestiones políticas del Partido en los municipios, el licenciado Miguel de la Madrid tiene el propósito de iniciar un proceso de democratización a fondo del PRI, reformándolo y modernizándolo, con el fin de que el Partido Revolucionario Institucional encuentre nuevas pautas de actuación que amplíen el margen de autonomía de las decisiones políticas de los mexicanos desde el municipio, sin perder la línea uniforme que debe animar un partido nacional.

Dentro de este gran postulado político de la descentralización, fraguado por las legítimas exigencias de la Consulta Popular, el licenciado de la Madrid ha decidido con firme política demandar permanentemente una poderosa opinión pública consciente y vigilante que exija cuentas claras de todas las actividades de sus representantes y funcionarios, señalando que esta opinión pública constituye la mejor garantía para el avance democrático de la nación. En base a esta tesis, pide la participación responsable de los medios masivos de comunicación en la formación y actuación permanente de la opinión pública. Por ello nuestro candidato se propone fortalecer y

apoyar en el respeto a la libertad, los medios locales de comunicación social, como son la prensa, la radio y la televisión. Vemos pues cómo para el licenciado Miguel de la Madrid, descentralización de la vida nacional, fortalecimiento de la vida nacional, fortalecimiento municipal, avance democrático y opinión pública responsable, son factores básicos, requisitos previos y elementos esenciales complementarios de un fenómeno político complejo, como es el establecimiento de una intensa vida comunitaria responsable, solidaria y democrática, que encuentra su más perfecta expresión en el permanente proceso descentralizador de la vida política, económica, social y cultural de la nación mexicana.

Por otra parte el licenciado Miguel de la Madrid se ha comprometido a consolidar las instituciones estatales de planificación con el fin de desarrollar e inducir la creación de instrumentos municipales de programación. Este propósito es consecuencia de la Planeación Democrática, tesis que ha venido a constituir otro de los grandes fundamentos ideológicos de nuestro candidato, como parte esencial de su nacionalismo revolucionario. Por ello, nuestro candidato rechaza la planificación descentralizada y tecnocrática pues considera que provoca injusticias y desigualdades, y porque induce a la sensación de marginación en los habitantes de la provincia mexicana respecto a las grandes decisiones nacionales, y porque provoca que la federación o inclusive los Estados, establezcan planes y realicen obras en los que no se avisa y consulta a los habitantes de los municipios.

Miguel de la Madrid se pronuncia contra el centralismo político y económico que ha sido contrario al federalismo y a la vida municipal, atrasando el desarrollo nacional, y debilitando a la provincia mexicana. Nuestro candidato no piensa tolerar que los municipios sigan siendo meros apéndices de la autoridad federal. En consecuencia se propone iniciar el

proceso de descentralización sólida y gradualmente, sin que se permitan pasos falsos y retrocesos. Dentro de estas ideas, pretende, previo acuerdo de los gobiernos locales y municipales, descentralizar la enseñanza elemental y básica y, posteriormente, la media, pudiendo quedar a cargo de los municipios con el apoyo de otras autoridades, la educación para adultos.

Como factores sustanciales del fortalecimiento municipal, nuestro candidato desea que los estados y municipios participen directamente en el aprovechamiento de algunos de los recursos naturales, que hasta hoy son una facultad exclusiva del Gobierno Federal, con el consecuente debilitamiento de las facultades concurrentes. Además, quiere que se otorgue a los estados y municipios una adecuada y justa participación en el manejo y control de los sistemas de agua potable, salud, acciones agrarias y agropecuarias, asentamientos humanos, regularización de tenencia de la tierra, vivienda, asuntos financieros y fiscales.

El licenciado de la Madrid piensa que la verdadera descentralización exige una redistribución legal de las competencias fiscales, por lo que será necesario que la nueva redefinición de estas competencias deba tender a conseguir importantes metas como son la protección de las facultades fiscales de los estados y de los municipios, la disminución de su dependencia respecto a las participaciones federales, la armonización fiscal a escala nacional que no resulte desalentadora del esfuerzo fiscal propio que desafortunadamente se ha estado perdiendo, y medidas adicionales para lograr un desarrollo fiscal equilibrado entre las regiones del país.

Para Miguel de la Madrid —compañeros de Partido— el fortalecimiento municipal es una cuestión vertebral de su gran proyecto histórico de transformación del país. En consecuencia, constituye una tesis sustan-

cial de su sólido ideario político. Por esta razón, y en virtud de su gran realismo, pretende dignificar la vida de los municipios desde su propia fuente y base. Quiere, en consecuencia, revisar la legislación fiscal y lograr establecer con claridad la separación de las fuentes de ingreso de la federación, de los estados, y de los municipios, en un intento de eliminar, dentro de lo posible, la concurrencia impositiva. Pretende también, llegar a definir cuáles son los gravámenes que se comparten o que son objeto de participación sobre la base de una sola recaudación; y además, llegar a lograr como regla general, y no como excepción, que los ingresos fiscales propios, locales y municipales, sean proporcionalmente mayores que las participaciones en impuestos federales. Pretende el candidato que esto se logre a medio y a largo plazo, y que se eleve el monto de los recursos locales y municipales disponibles, y propiciar que todos los gravámenes a la propiedad inmobiliaria queden en el ámbito de la hacienda pública municipal.

Quisiera advertir, que el fortalecimiento municipal que se ha propuesto nuestro candidato, no constituye un compromiso o una tesis brillante pero aislada de sus demás pronunciamientos. Nada más lejos de la realidad que pensar eso. El fortalecimiento municipal es una tesis clave ideológica de nuestro candidato, pero la realidad es que pertenece a un planteamiento mayor y más profundo, y que yo denominaría el ordenamiento político integral de Miguel de la Madrid, que se forma y se integra con siete pronunciamientos vertebrales de filosofía política y social anclados en nuestra realidad social, en la historia de México y en la misma filosofía política; en la vocación democrática y en el estilo de vida de Miguel de la Madrid. Cada uno de estos pronunciamientos se ordena a los demás, dan sentido, se nutren, afectan y complementan a los otros. Tienen unidad, orden y congruencia, y por eso forman parte de un ordenamiento político integral, pues su nacimiento, su desarrollo

y destino adquieren su plena vigencia a través del destino, desarrollo, y nacimiento concurrente y paralelo de los otros. De ahí que el ordenamiento político integral constituya un auténtico proyecto y compromiso histórico, pues trata de conservar y acrecentar lo más noble y grande de nuestra experiencia histórica, y a la vez, tiende a transformar la realidad presente y futura.

La descentralización de la vida nacional, el nacionalismo revolucionario, la democratización integral, la sociedad igualitaria, la planeación democrática, la renovación moral de la sociedad, el desarrollo, el empleo y el combate a la inflación, constituyen compromisos políticos y tesis ideológicas que se ordenan y convergen en el pensamiento ideológico y político de nuestro candidato. Este ordenamiento político integral lo ha presentado nuestro candidato a la Nación, bajo un estricto pensamiento ordenado y congruente, con la patriótica conciencia crítica y con gran sentido histórico.

Estemos absolutamente seguros que Miguel de la Madrid va a ejercer con plena legitimidad política y social, un histórico y trascendental *Liderazgo Nacional*, haciendo de la Constitución Política el instrumento de transformación social, y de los mexicanos la prioridad fundamental de su gobierno.

#### **LA DEBILIDAD DEL MUNICIPIO FRENTE A LOS PODERES ESTATAL Y FEDERAL**

**Tirso R. de la Gala Guerrero**

Voluntad indeclinable de la ciudadanía es la de conservar sus valores informados por la libertad y la justicia social; lo que significa qué firme es su propósito de buscar y encontrar fórmulas que la consoliden como sociedad política.

En la búsqueda de esas fórmulas, ha surgido la preocupación por examinar con detenimiento el funcionamiento del federa-

lismo; y a la luz de la norma constitucional se evidencia la necesidad de robustecer al ayuntamiento, institución que, venerable por su origen y por su tradición plurisecular, corporifica la base de la República.

El régimen actual, que preside el licenciado López Portillo, justo es exponerlo, ha emprendido la ingente tarea de hacer funcional el federalismo, con lo cual ha planteado la necesidad insoslayable de funcionalizar también el ayuntamiento y por ello, en el Estado de Campeche, el régimen en turno captó desde el primer momento la importancia de sacar a los ayuntamientos de la marginación en que habían venido transcurriendo. Dispuso, asimismo, para poder incorporar a los municipios a las tareas del desarrollo, reforzarlos con recursos económicos y apoyos morales y de gestión, destinados a activar su economía.

Ahora bien, cabe preguntarse si con las acciones de fortalecimiento municipal de la federación —con las realizadas por el Estado de Campeche y presuntamente por algunos otros estados— cumple cabalmente sus funciones, como eje de la democracia y de la República Federal, y si es libre el municipio mexicano. Desde luego libre lo es por definición constitucional y la población siente que se respetan, en el ámbito municipal, sus prerrogativas fundamentales que sintetizan su condición de conglomerado que goza de libertad.

Pero desde el momento en que las propias instituciones superiores del Estado, específicamente el ejecutivo federal, se preocupan por fortalecer al municipio, habrá que concluir en que algo está fallando en esa piedra angular de la organización política; y lo que falle en el municipio no es la libertad, sino la independencia.

En efecto, por razones quizá de idiosincrasia, de genio nacional, los niveles de competencia por planes jerárquicos radican respectivamente en las esferas de lo federal, lo estatal y lo municipal.

Sin embargo, se interpreta que el municipio constituye la instancia inferior de los poderes o esferas de competencia mencionados, y que los ayuntamientos son un apéndice de los poderes estatales y federal, y que, por tanto, se encuentran supeditados a los mismos.

De ahí, seguramente, resulta que en el terreno de las relaciones entre el ayuntamiento y los gobiernos estatales y federal, el ayuntamiento se considera como cuerpo sometido a la autoridad que a ellos pertenece y que ejercen con absoluto imperio. La resultante de esas relaciones es que, frente a la autoridad del gobierno del Estado, la capacidad de disposición y de decisión del municipio está muy limitada, y frente a la autoridad del gobierno federal está anulada.

En la práctica, ninguna autoridad municipal es considerada como un interlocutor de altura, proporcionalmente coordinada con la del gobierno estatal y la del federal, sino que se espera que ésta acate, en nombre del cuerpo al que representa y conduce, las directivas que se le proponen.

La manifiesta debilidad del ayuntamiento reside en sus restricciones económicas. Las fuentes de ingresos de los erarios municipales son reducidas, habiéndose llegado a esa condición por la absorción de las facultades de parte del gobierno del Estado, enfocados al control de los recursos destinados a la aplicación de los programas administrativos; programas que se ejecutan en el ámbito físico del municipio, muchas veces sin información oportuna al ayuntamiento y generalmente sin previa consulta para escuchar su criterio acerca de la idoneidad de las obras.

Los puntos de vista externados no encierran ni crítica negativa ni fatalismo irreductible. El crecimiento y la evolución forzosamente atraviesan etapas problemáticas que, como tales, se han de tomar como retos a los que habrá de darse solución dentro del marco de los principios que

nutren nuestro sistema legal. No vemos con pesimismo la situación que pulsan los ayuntamientos. Por el contrario, somos optimistas y creyentes, en que la vigencia de los principios constitucionales referentes al ayuntamiento y a la federación alcanzarán una positividad más satisfactoria que la de hoy en día, porque con la honestidad institucional se están buscando los caminos y los instrumentos que conducen a la vigorización de los municipios y a la validez fáctica de su autonomía.

Nos pronunciamos, pues, por que adquiera efectividad, positividad y eficacia la concepción del Municipio Libre, para lo cual se impone retirar todas las trabas legales y de hecho que, por un celo administrativo mal entendido, limitan sus facultades y asfixian su capacidad de acción. Esas trabas legales y de hecho que, emanadas de los ámbitos estatal y federal, maniatan al ayuntamiento dentro de su propio campo, son la manifestación del fenómeno que se llama centralización, que ha estado corroyendo la entraña de la federación y precipitando al país hacia una realidad que se pierde en sus contradicciones.

Creemos, que es preciso defender y preservar la naturaleza del municipio según lo dispuesto en el texto constitucional; y que es ya imperativo no solamente acelerar el proceso de desconcentración y descentralización felizmente en marcha, sino llevarlo a término sin demoras, para lo cual se propone:

Que la transferencia de recursos a los ayuntamientos debe ser continúa y creciente. Para lograr esto es necesario que las medidas adoptadas en las juntas de fortalecimiento municipal, y en los acuerdos presidenciales y de autoridades de las entidades federativas, se transformen o incluyan en un sistema legal que asegure definitivamente los procesos del fortalecimiento; y que aunque la creación de leyes

es un instrumento empleado en México siempre que se pone de moda una tónica o mística, en el caso de fortalecimiento municipal, es aconsejable, más que establecer un paquete de normas novedosas, examinar la legislación relativa al municipio y procurar que se cumpla.

### **PARTICIPACION CIUDADANA EN LAS TAREAS EDUCATIVAS**

**Ocasis Orlaineta Gutiérrez**

#### **Objetivos:**

1. Sensibilizar a la población para que envíe regularmente a todos los niños a la escuela y motivar a los padres de familia para que inscriban oportunamente a sus hijos.
2. Detectar localidades sin acceso al servicio educativo.
3. Dar a conocer a los habitantes de localidades, en las que no es posible instalar un servicio directo, las distintas alternativas de atención existentes.
4. Elaborar anualmente una propuesta de los servicios de educación primaria, necesarios para el municipio.
5. Celebrar anualmente con la delegación general de la SEP en el Estado, con el gobierno estatal y con el patronato de fomento educativo del Estado, un convenio de coordinación en el que se establezca, además, la capacitación periódica de los profesores.
6. Realizar por lo menos un evento anual de estímulo y reconocimiento a la labor de los maestros del municipio.

Este comité estaría integrado por el presidente municipal, el regidor de educación, un supervisor federal, un supervisor indígena, un secretario de las delegaciones del sindicato nacional de trabajadores de la

educación en el municipio, dos agentes municipales y tres presidentes de las sociedades de padres de familia de las escuelas del municipio.

### **LA DEMOCRATIZACION INTEGRAL, BASE DEL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL**

**Renato Sales Gasque**

Hablar de Municipio Libre, según la concepción constitucional, es hablar de democracia, hablar de libertad. Es, en fin, hablar del hombre.

Se ha afirmado, y con razón, que los constituyentes de Querétaro acertaron al proyectar el Municipio Libre como escuela primaria de la democracia, ensayo de gobierno por sí mismo y aprendizaje de la función cívica.

México escogió el camino de la democracia y no se limitó a consagrarla como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, en los términos del artículo 3o. fracción 1, inciso "A" de nuestra Constitución, y porque escogimos la democracia social hemos de esforzarnos día a día por hacerla una realidad.

Los diputados constituyentes de 1917, al institucionalizar los principios y valores de nuestra Revolución social, plasmaron en el artículo 115, como una decisión política fundamental, que la base de la organización del Estado sería el Municipio Libre. Sabían los constituyentes lo que habían significado las libertades municipales en la lucha de las comunidades para defenderse de las arbitrariedades despóticas de los absolutismos monárquicos, y conocían del empeño sistemático del despotismo porfiriano para anular la libertad municipal.

Factores reales impidieron la autonomía política y financiera del municipio; el caciquismo regional, subsistencia nefasta del

feudalismo porfiriano y la concentración de poder del nivel federal de gobierno, obligada y necesaria para el logro del desarrollo económico de la nación y para la afirmación de su independencia, dejaron a un lado la aspiración democrática de la institución del municipio.

Hoy no podemos olvidar al municipio, porque continuar por el camino de la centralización en las decisiones y permitir el caciquismo nos llevaría a un desarrollo inarmónico e injusto, determinando, al propio tiempo, un eficientismo técnico-burocrático que al dejar al margen al pueblo traicionaría la decisión democrática y federalista de nuestra Revolución social.

Independientemente de que se asuma una posición doctrinal jusnaturalista o positivista, lo cierto es que en todo municipio existe una o múltiples agrupaciones humanas, cuya vecindad y comunidad de intereses determina que el Estado acuerde su personería jurídica.

Un estudio integral de la realidad municipal en la entidad federativa, exige el diagnóstico de la realidad y para ello hay que penetrar en la estructura antropológica, cultural y social de las agrupaciones humanas de cada entidad municipal, pues la exigencia constitucional y la propia dinámica del Partido Revolucionario Institucional, nos obligan a promover la democratización integral en cada una y en todas esas agrupaciones humanas.

Esta democratización sería más operante si partimos de la realidad social. Si sabemos cuáles son las motivaciones de una comunidad maya, podremos inducirla a que se decida a coexistir unida, y, en la libertad, concierte acciones para su desarrollo. Si le imponemos coactivamente, desde la cúpula administrativa estatal o federal, hombres y sistemas ajenos a su realidad, se encerrarán en su mutismo de siglos y en la desesperanza.

No desconfiemos del hombre y de la mujer indígena, porque desconocen nuestro lenguaje, nuestra forma occidental de entender el mundo. Ellos tienen su lenguaje, tienen sus valores y en múltiples ocasiones su mundo es más acorde a la dignidad, a la igualdad y a la fraternidad solidaria, que nuestra propia concepción valorativa.

Ellos hicieron con su sangre la Revolución, y son ellos sus principales beneficiarios.

En Campeche existen ocho municipios, pero cada uno engloba una multiplicidad de agrupaciones humanas, en las que predominan congregaciones con menos de un mil habitantes. Esto da lugar a que en un Estado con gran extensión territorial la población esté dispersa en agrupaciones en las que resulta imposible aportar servicios municipales mínimos.

Campeche cree en la democracia y camina por el difícil sendero de la democratización integral. Por ello ha estatuido en su congreso que el territorio de los municipios se subdivida en secciones municipales, comisarías y agencias, determinando la ley orgánica de los municipios del Estado; que cada sección municipal sea gobernada por una junta de elección popular, y cada comisaría por un comisario, también electo popularmente.

Es preciso instrumentar, por difícil que ello resulte, la concentración de los agrupamientos humanos en poblaciones medias que permitan el establecimiento de servicios municipales mínimos.

Es necesario impulsar la vida democrática de cada agrupamiento humano. Que sean los hombres y las mujeres de cada congregación, de cada pueblo, de cada villa, de cada ciudad y, en éstas, de cada colonia, de cada barrio, los que intervengan y participan responsablemente no sólo en la elección de sus autoridades, sino también

en la toma de decisiones para la planeación de su desarrollo, para la planeación de su convivencia.

El partido de la Revolución tendrá que esforzarse para llevar esa conciencia nueva que impulse al hombre, a la mujer, a no dejar a la inercia, a la espera resignada del apoyo gubernamental paternalista, la resolución de sus necesidades.

Hay que estimular la vida democrática para que el hombre realice su destino libertario en el ejercicio cotidiano de su responsabilidad comunitaria.

El partido tiene que ser el promotor del desarrollo, con la convicción de que no puede existir desarrollo económico sin desarrollo integral del hombre.

Sólo así, con la democratización integral en todos los agrupamientos humanos, podrá tomar vigencia el ideal del Municipio Libre.

## FORTALECIMIENTO DE LA FUNCION EDUCATIVA EN LOS MUNICIPIOS

**Sergio Domínguez Vargas**

Hace ya sesenta y cinco años, en el seno del Congreso constituyente y todavía al calor de la contienda revolucionaria, se decidió la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes para dar paso a un ideal: el fortalecimiento de los municipios a través del ejercicio de la función educativa. Se pretendía que al otorgar a los municipios el derecho de organizar y dirigir la enseñanza primaria, se avanzaría en la aspiración de libertad económica y política para el municipio, que postulaba la ideología de la Revolución. Así, el 31 de enero de 1917, el Congreso aprobó, sin discusión, la norma que decretaba la desaparición de una secretaría, cuya existencia se pensó innecesaria, en vista de que las escuelas primarias quedarían a cargo de los municipios; las de enseñanza media, de los gobier-

nos de los estados y del distrito y territorios federales; y las profesionales, a cargo de la Universidad Nacional de México, controlada entonces por el Departamento Universitario del Ejecutivo Federal. Lamentablemente, la época y las circunstancias imperantes impidieron la materialización de aquel ideal.

La tarea por emprender era de enorme magnitud: 78.5 por ciento de la población era analfabeta, sólo el 6 por ciento cursaba la primaria y en total se agregaban anualmente mil alumnos de la educación media superior.

En los tres primeros años de vigencia de la Constitución de 1917, disminuyó sensiblemente la acción educativa en el entonces municipio de la ciudad de México; tuvieron que cerrarse 133 de las 226 escuelas existentes y en otros prácticamente todas. Por otra parte, era necesario llevar adelante y consolidar los principios de filosofía educativa establecidos en la Constitución. Todo ello requería una acción coherente y vigorosa de alcance nacional.

La solución fue una reforma que otorgaba nuevas facultades en materia educativa al gobierno federal, misma que fue objeto de enconados debates entre quienes la entendían como un retroceso y otros que, como el diputado Manjarréz, llegó a sostener que era "... preferible centralizar la enseñanza que velar por la soberanía de la ignorancia". Así se creó en 1921 la Secretaría de Educación Pública.

Es indudable que la medida fue acertada como lo demuestra el avance de la acción educativa de los gobiernos de la Revolución que hoy permite garantizar el servicio a 23 millones de alumnos, en 91,421 escuelas en todos los tipos y grados de la educación, lo que significa que el sistema se ha multiplicado por 24 desde aquel año, mientras que la población lo ha hecho por 5. En éste, como en otros servicios públicos, las condiciones hicieron indispensable la uni-

ficación de esfuerzos y recursos que se tradujo en la centralización de funciones en la federación que ahora se ha convertido en un problema que afecta el desarrollo de la vida nacional y motivado por la vigorosa política de corte federalista emprendida por el régimen actual que, en el ámbito educativo, se ha traducido en la ejecución de un ambicioso y eficaz programa de desconcentración, y en el fortalecimiento de las capacidades de los estados para el desempeño de la función. Aún así, se estima que, en números redondos, el gobierno federal sigue financiando el 80 por ciento del esfuerzo educativo, mientras que los gobiernos de los estados sólo lo hacen en un 14 por ciento, los de los municipios en el 1 por ciento y los particulares en el 5 por ciento.

La abrumadora presencia de la federación debe equilibrarse en favor del municipio como una medida que contribuya a llevar la descentralización de la vida nacional al nivel de gobierno que se encuentra más cerca de la comunidad y con mayores elementos de juicio para la toma de decisiones. Así se daría vigencia al postulado constitucional del Municipio Libre.

Licenciado Miguel de la Madrid, usted ha dicho que el gobierno federal sólo por excepción debe hacerse cargo de servicios públicos que son atribución natural de los municipios; pero si por excepción debe hacerlo, debe ser también en forma temporal, y en cuanto exista la capacidad técnica, administrativa y financiera suficiente, las responsabilidades deben revertirse al municipio. Pues bien, creemos que es el momento de iniciar en materia educativa ese proceso de reversión, para lo que proponemos, en principio, las siguientes medidas:

1. Continuar con los programas de desconcentración que ha iniciado atinadamente el gobierno federal, para que el poder de decisión que tiene se ejerza más cerca de las comunidades y se comparta con los gobiernos estatales y municipales.

2. Reglamentar la fracción IX del artículo 3o. constitucional para delimitar la responsabilidad educativa del gobierno federal y de los gobiernos locales que fortalezca a estos últimos y particularmente a los municipios.

3. Reglamentar la captación y la utilización de los recursos fiscales necesarios para robustecer la capacidad económica de los municipios y puedan así atender sus nuevas responsabilidades en la materia.

4. Establecer la política de que todas las nuevas instituciones de educación primaria cuyo establecimiento se programe, queden ya a cargo de los gobiernos municipales; ello no significaría un trastorno a la unidad del proyecto educativo nacional, por contarse ya con los libros de texto y los métodos unificados que la garantizan.

5. Celebrar convenios entre los gobiernos estatales y municipales, en los que podría participar la federación, para fijar los programas y las acciones necesarias, para relocalizar la función educativa en el área de lo municipal.

6. Dictar las medidas jurídicas y administrativas que procedan, para dar mayor participación a las instancias municipales en la planeación educativa y en la definición de los contenidos de la educación, para hacer realidad el propósito establecido en la ley, de que la educación se ajuste a las necesidades regionales.

Estimula saber que entre las grandes prioridades nacionales se ubica el fortalecimiento del municipio. En el terreno de la prestación del servicio educativo, no es necesario modificar esferas de competencia para ampliar la municipal, sino únicamente dar vigencia a las normas que ya ordenan la distribución de la función educativa entre la federación, los estados y los municipios.