

ANTECEDENTES DEL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL EN MEXICO*

Juan Delgado Navarro

Hacer un examen retrospectivo del fortalecimiento municipal en México a título de antecedentes, tiene por lo menos dos objetivos fundamentales:

1. El percatarnos de que el esfuerzo que ahora se realiza en los tres niveles de gobierno, por el fortalecimiento de los municipios de México, no es un movimiento aislado, mucho menos surgido de la noche a la mañana, sino que hay detrás antecedentes de una lucha casi permanente por lograr que el municipio libre, como lo consagra el anhelo del constituyente de 1917, desempeñe el papel que le corresponde como factor dinámico del desarrollo nacional.

No obstante, corresponde a la presente administración, al empeño del propio presidente De la Madrid, la decisión histórica de revitalizar al municipio mexicano, de situarlo en el pivote mismo de la descentralización de la vida nacional y de vigorizar la vocación democrática de México, en la célula misma de la vida institucional de la República. Tal es la trascendencia de las modificaciones y adiciones al artículo 115 constitucional y de las bases e instrumentos de la reforma municipal.

2. El segundo objetivo, es el de tratar de

contribuir con todos los medios a nuestro alcance y este seminario de capacitación municipal es uno de ellos, a la instrumentación de todas esas medidas derivadas de la voluntad política del gobierno de la República y de los gobiernos de los estados para fortalecer las estructuras jurídicas, económicas, políticas e institucionales de los municipios de México.

En esta ocasión, señalaremos algunos de los esfuerzos más significativos para fortalecer y rehabilitar al municipio, esfuerzos que constituyen antecedentes vigorosos de lo que ahora tenemos, quedando aún la puerta abierta para mayores logros si sabemos aprovechar toda esa riqueza de propuestas, acciones y programas, a la luz de este movimiento generalizado de reforma municipal, en el marco de la voluntad política con que ahora se cuenta para lograrlo.

En 1974, en esta ciudad de Guadalajara, se celebró la **Primera reunión regional de alcaldes de América Latina y del Caribe**, convocados por el ayuntamiento tapatío, "a fin de intercambiar experiencias que propicien la conjunción de esfuerzos en favor de nuestros municipios", según decía la convocatoria.

Concurrieron a ella más de 100 alcaldes de América Latina y del Caribe, así como una representación importante de alcaldes de Europa, Asia, Africa, Estados Unidos y

* Ponencia presentada durante el *Seminario para la Formación de Capacitadores Municipales*, que se celebró en Guadalajara, Jalisco, los días 27 y 28 de octubre de 1983.

Canadá. Asistieron además, 50 presidentes municipales del país, de las capitales de los estados y todos los de la frontera norte.

Se integraron 10 comités de trabajo para cada uno de los temas de la agenda: las limitaciones de recursos y el crecimiento de la población; el desarrollo urbano y los usos del suelo; los programas de habitación popular; la legislación municipal y la organización administrativa; la educación popular; el abasto de alimentos, etc. Lo importante era que, por primera vez en la historia contemporánea de los municipios de México y América Latina, nos encontramos reunidos los alcaldes con el propósito común de fortalecer la vida económica, política y social de nuestros municipios. Señalaré sólo algunas de las conclusiones y recomendaciones a que se llegó, en las que se advierten las mismas preocupaciones actuales:

1. "La asamblea dictaminó recomendar y solicitar a los gobiernos de los países del área que, de acuerdo a sus disposiciones internas, fortalezcan económicamente a los gobiernos municipales para que puedan atender con eficiencia y plenitud los servicios y las obras básicas de sus comunidades".
2. "Que los gobiernos municipales procuren controlar, a través de planos reguladores, el crecimiento urbano, incluyendo dotación de tierra y zonas de reserva para sus programas. Para esta tarea es indispensable el apoyo y la colaboración de los gobiernos nacionales y estatales".
3. "Se recomienda la creación de una institución de depósito y crédito que podría denominarse "Banco Latinoamericano de Servicios Municipales". Los ayuntamientos requieren urgentemente, de créditos blandos para desarrollar sus programas de obras y servicios, ya que los recursos presupuestales son muy limitados".

En otros "acuerdos adicionales", se designaba a la ciudad de Guadalajara "sede de la secretaría permanente de las reuniones regionales de América Latina y del Caribe, recomendándole coordinar actividades, circular las propuestas y, en general, mantener los contactos con los ayuntamientos". La idea era llegar a "institucionalizar estas reuniones que permitieran intercambiar experiencias y dieran fuerza para las gestiones internas ante nuestros gobiernos".

Después de celebrar la segunda reunión regional en Buenos Aires, Argentina, marchamos al año siguiente a Milán, Italia, a la reunión mundial de alcaldes convocada por Aldo Amiasi, alcalde de Milán; allí, se elaboró la declaración de Milán o carta de Milán que, por encargo de esa reunión mundial, fue expuesta en la conferencia pro habitat de Naciones Unidas en Vancouver, Canadá, en abril de 1976.

Aquí en México, es interesante señalar que con motivo de los convenios de coordinación fiscal, que la federación celebró con los gobiernos de los estados y que sentaron las bases del actual sistema nacional de coordinación fiscal —uno de los mecanismos mejor logrados de relación institucional entre la federación y las entidades federativas—, algunos gobiernos estatales empezaron a hacer esfuerzos, para establecer una relación de coordinación similar con sus respectivos municipios: estados como Sonora, Coahuila, Durango, Tabasco y en los últimos años Guerrero, Puebla, Jalisco y el Estado de México, realizaron acciones y programas en favor de sus municipios: crearon unidades administrativas de atención municipal, fondos revolventes de apoyo para obras municipales y aumentaron la participación del impuesto predial a los municipios.

Fue en Morelia, Michoacán, durante la onceava reunión nacional de tesoreros de los estados y funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1978, que

se propuso por la coordinación de relaciones financieras y fiscales con estados y municipios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la creación de una comisión especial para elaborar un programa de alcance nacional sobre fortalecimiento municipal. Se estableció la comisión, integrada por varios tesoreros de los estados, algunos funcionarios y por el INDETEC, uno de los mejores frutos de la coordinación que tiene su sede en esta ciudad de Guadalajara.

La comisión celebró dos reuniones nacionales de fortalecimiento municipal, una en Zihuatanejo, Guerrero, en reconocimiento de un programa de apoyo municipal que en ese estado se realizaba y otra, en la ciudad de Puebla, Puebla, también en atención a una serie de acciones del gobierno del estado en favor de sus municipios. Como resultado de esas reuniones se formuló el programa nacional de fortalecimiento municipal.

Para entonces ya habíamos logrado que Banobras manejara los créditos —paquete, que permiten la realización de programas municipales integrados, impulsan la planeación regional, fomentan la economía local y vigorizan el federalismo.

En este programa se señalan las acciones, políticas y estrategias a seguir en todas las áreas de la vida municipal: la hacendaria, financiera, jurídica, administrativa, de desarrollo urbano, de servicios municipales y de fomento económico-industrial.

Para la instrumentación de este programa, la comisión que ya la habíamos convertido en intersecretarial, se empeñó en llegar a precisar acciones y programas específicos a seguir en cada una de las áreas. Y allí nos quedamos. Aunque había pleno reconocimiento a la necesidad de revitalizar y fortalecer al municipio, no se llegó a la plena voluntad política para realizarlo; la corriente política siguió otro curso, aun cuando ya se tuvieron avances y logros a nivel na-

cional, pero sin llegar a tocar los cambios de estructura municipal, como ahora deliberadamente lo establece la reforma municipal.

La campaña nacional de Miguel de la Madrid, fue fecundada en aportaciones sobre fortalecimiento municipal, al abrir la consulta popular en todo el país, a través de 24 reuniones estatales y una nacional (se recogieron más de 3 mil ponencias que se sistematizaron), de cuyo análisis se llegó a la necesidad definitiva, como respuesta a la demanda nacional, de establecer una política, una estrategia de fortalecimiento y desarrollo de los municipios, a fin de incorporarlos a un más justo y equilibrado desarrollo regional y revitalizar económica, social y políticamente a la institución municipal.

Esta acción se canalizó, inicialmente, hacia la comisión de descentralización de la vida nacional, a cargo de Ignacio Pichardo Pagaza. Entre los 7 grandes aspectos en que se dividió el tema de la descentralización, a esta comisión se le encomendó el de fortalecimiento municipal, quedando a cargo de un equipo de trabajo que laboró durante varios meses para proponer acciones, medidas y programas. Preparamos un paquete de 40 apoyos al municipio en las 7 áreas de la vida municipal: la hacendaria, financiera, jurídica, administrativa, de desarrollo urbano, de servicios públicos y de fomento económico-industrial, las cuales se habían propuesto en aquel programa nacional de fortalecimiento municipal ya mencionado y que se manejaron en las reuniones de consulta popular de la campaña. Había material suficiente con propuestas concretas para traducirlas en acciones legislativas, decretos, medidas y programas. De aquí, salieron las propuestas para elaborar el proyecto de modificaciones y adiciones al artículo 115 constitucional. El resto de las sugerencias y propuestas se estructuraron en dos alternativas de instrumentos: 1) la elaboración de un convenio tripartita

de fortalecimiento y desarrollo municipal, que pretendía involucrar a los tres niveles de gobierno, federación, estados y municipios o, bien, 2) incluirlo en el convenio único de coordinación, hoy convenio único de desarrollo (C.U.D.), en vista de que se consideraba había sido un instrumento útil, ya probado. Se elaboraron ambas alternativas, habiendo optado por la referente a su canalización a través del convenio único de desarrollo.

Las tesis centrales fueron: las de revitalizar económica, política, social y culturalmente al municipio para darle capacidad de organización y de proyecto y propiciar su autonomía y su progreso por sí mismo. La transferencia de facultades, de recursos y responsabilidades de la federación a los estados y de allí a los municipios, fue la piedra de toque de la descentralización y el fortalecimiento del federalismo.

El artículo 115 constitucional deja abierta la puerta a la celebración de convenios con los estados, para ir progresivamente

aprovechando sus beneficios por los municipios; de igual manera, el CUD abre mayores cauces a la concertación de nuevas acciones y programas entre los 3 niveles de gobierno.

Ojalá y la nueva consulta popular que abrió la Secretaría de Gobernación en todo el país, a través de los foros que acaban de celebrarse, se lleve hasta sus últimas consecuencias, a fin de propiciar la debida instrumentación en todos sus niveles, de las medidas, acciones y programas en marcha.

Con todo ello, consideramos que hay bases suficientes para la realización, coordinada y eficiente, de un programa nacional de fortalecimiento municipal, que se constituya en la columna vertebral de sus políticas y estrategias.

Ahora, más que nunca, reiteramos nuestra convicción de que entre más se fortalezca y se revitalice al municipio mexicano, se vigorizará a los estados, al pacto federal y a la unidad de la República.