

LA PROBLEMATICA DEL MUNICIPIO EN MEXICO*

Raúl Olmedo Carranza

El tema que en seguida voy a tratar, es el de la problemática del municipio en México. Quisiera primero decir, que la cuestión municipal debe enmarcarse no solamente dentro del contexto de lo nacional, sino que debe enmarcarse dentro de lo que está ocurriendo en el orden internacional. Yo diría que ésta es una primera cuestión muy obvia, pero que, sin embargo, tendemos con frecuencia a olvidar: que lo internacional tiene que ver, a veces de manera determinante, en nuestra realidad. Este olvido se debe, tal vez, a que nuestra realidad inmediata y especialmente la realidad de quienes están en la administración municipal, absorbe nuestra atención. En momentos, puede ser tan presionante esta realidad inmediata que borra, por así decir, lo que está ocurriendo en el orden internacional y que directamente está afectando al municipio, aunque no se vea de manera tan obvia como lo que está ocurriendo en la realidad inmediata.

Yo hablaría, por lo tanto, de las causas externas que están afectando al municipio en nuestro país. La primera causa externa evidente que existe, y que afecta al municipio, es la crisis mundial que ya lleva aproximadamente 15 años, sin que todavía se le vea una salida próxima. Muchas son las predicciones de organismos internacionales,

de economistas que se dedican a estudiar lo que está ocurriendo en el mundo y a hacer pronósticos, de institutos de investigación internacionales, en el sentido de que no se vislumbran salidas serias a la crisis mundial.

Todas las tendencias, en el orden mundial, son hacia un mayor desempleo de los hombres en el mundo, no solamente en las regiones pobres o subdesarrolladas, sino también en los propios países ricos e industrializados; una tendencia al desempleo, al cual no se le ve todavía una terminación y las prospectivas, las previsiones, son que la tendencia de la tecnología moderna, que todavía no son muy grandes porque existen muchos inventos cuya aplicación está siendo contenida, generarán todavía un mayor desempleo mundial. Esta, es la primera cuestión importante que debemos tomar en cuenta.

En segundo lugar, ustedes lo han palpado, sobre todo en base a la experiencia sufrida por México en estos últimos meses, existe una especie de círculo vicioso financiero en el mundo, en que justamente ha ocurrido, a nivel internacional, lo que también está ocurriendo a nivel nacional y que es una gran, una extrema concentración de la riqueza mundial, de los recursos de la actividad mundial en los centros altamente desarrollados, industrializados y, por otro lado, un empobrecimiento en toda esta periferia rural o subdesarrollada que se llama el Tercer Mundo.

* Ponencia presentada durante la *Primera Reunión de Fortalecimiento Municipal*, que se llevó a cabo en Villahermosa, Tabasco, el 23 y 24 de agosto de 1983.

Esta crisis de centralización, a nivel mundial, ha hecho que la brecha entre los países subdesarrollados y los desarrollados se haya ampliado de manera excesiva y esa brecha ha originado, también, un flujo de recursos, sobre todo en el orden monetario, que va de las zonas menos desarrolladas del mundo hacia las zonas más desarrolladas. Ello se ha traducido bajo la forma del endeudamiento masivo y generalizado de todo el Tercer Mundo, respecto a los países altamente industrializados. Para decirlo de una manera más simple, tal vez simplista, pero que da idea de lo que queremos decir, el enorme endeudamiento, que no solamente padece México sino todo el mundo subdesarrollado respecto al primer mundo, al mundo desarrollado, no es más que la expresión de que el flujo de recursos de riqueza, que va de las zonas subdesarrolladas a las zonas altamente industrializadas, se aceleró en los últimos años; es decir, que la concentración, la centralización a nivel mundial, se aceleró y que no alcanzaron los recursos generados por nuestros países, sino que se requirió de este endeudamiento para hacer una especie de flujo a futuro, pagadero a futuro, de la riqueza de nuestras naciones. Esta es, en términos generales, la problemática mundial que afecta directamente a los municipios, porque en la medida en que esta situación de endeudamiento continúe y se perpetúe, los municipios estarán también endeudados y resintiendo la falta de recursos financieros.

Otro punto importante, a nivel internacional, que afecta al municipio y especialmente al municipio rural en México, es decir, del 90 por ciento de los municipios del país, es el tipo de división internacional del trabajo que se generó hacia 1950 y que justamente hizo crisis hacia 1965. ¿Por qué el municipio rural mexicano ha tenido una declinación, una tendencia hacia el deterioro, en las últimas dos décadas y especialmente desde 1965 a la fecha? Si ustedes observaran las tendencias de la producción en México, verían más o menos lo siguiente:

en la producción industrial ustedes podrían observar que desde 1930 más o menos, hay una tendencia hacia el crecimiento industrial sostenido; en cambio, en la producción agrícola y especialmente si pensamos en la producción por habitante, ustedes verán que más o menos también desde 1920, hay una tendencia creciente, una mayor producción por habitante, pero que a partir de 1965 la tendencia se vuelve hacia abajo, a la disminución de la producción agrícola por habitante.

Quince años lleva el deterioro agrícola ya en forma intensiva y se manifiesta, por ejemplo, en que cada día es mayor el volumen de la importación de alimentos. Eso significa que todo el medio rural que vive de la agricultura, que genera sus ingresos de la agricultura, ha ido también en deterioro. Es decir, la problemática del municipio rural se muestra en gran parte, en el deterioro de la agricultura en nuestro país; un deterioro de la agricultura del cual tampoco tenemos todavía visos de salir. Hay que preguntarse entonces qué es lo que originó esta tendencia declinante de la agricultura, después de que la agricultura de los años 30 a los años 60-65, había tenido un crecimiento más o menos acelerado, a qué se debe que la agricultura en México sufra un grave deterioro constante que no se puede detener y que es, en gran parte, el origen del deterioro también del municipio rural, es decir, del 90 por ciento de los municipios mexicanos. Para ello es necesario remontarnos muy brevemente a lo que ocurrió al terminar la Segunda Guerra Mundial.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, Europa y Japón estaban destruidos, sus plantas industriales destruidas, mientras que Estados Unidos conservaba su planta industrial intacta. Es en ese momento cuando Estados Unidos se convirtió en la potencia hegemónica y estableció un sistema para ayudar a Europa y a Japón a reconstruir sus economías y sus plantas industria-

les. Como su planta industrial estaba intacta, Estados Unidos podía emitir un billete, un dólar, prestárselo a Europa y con ese dólar Europa comprar bienes a Estados Unidos. Así, se generó un flujo monetario que se convirtió en el sistema monetario actual y también un flujo de mercancías que alimentaba la reconstrucción europea y japonesa. Pero resultó que como Europa y Japón reconstruyeron sus plantas industriales con tecnología moderna, con la más novedosa maquinaria en esa época, tenían una alta productividad y una alta producción; en cambio, Estados Unidos, que tenía su planta industrial intacta, debía esperar a que esa planta industrial, a que esa tecnología cumpliera económicamente con su período de obsolescencia, para que fuera rentable y luego sustituirla por una tecnología y una maquinaria nuevas. Ocurrió entonces, que la productividad normalmente resultaba demasiado baja en comparación con la altísima productividad de Europa y del Japón. Después de 10 años, Europa y Japón ya tenían totalmente reconstruidas sus economías y sus plantas industriales con esa alta tecnología, alta productividad y alta producción y hacían una fuerte competencia a Estados Unidos. Al llegar ese momento, Estados Unidos se vio obligado a tomar medidas para compensar su pérdida de productividad en relación con Europa y con Japón, pero, al mismo tiempo, ocurrió que todo ese modelo de industrialización, basado fundamentalmente en la industria automotriz y la industria de aparatos electrodomésticos, llegó a un punto de saturación. Se avecinaba entonces, una crisis mundial sumamente grave de no encontrarse salidas y nuevos mercados. Entonces ocurrieron dos fenómenos simultáneos a nivel mundial: por un lado, un agotamiento del modelo económico basado en la industria automotriz y en la industria de aparatos electrodomésticos y, por otra parte, una pérdida de competitividad entre los Estados Unidos frente a Europa y Japón, que era necesario compensar de alguna manera.

La solución fue la siguiente, que afectó profundamente al mundo subdesarrollado en sus regiones rurales: si Estados Unidos no podía aumentar la productividad por la vía tecnológica tan rápidamente como quería, sí podía aumentarla disminuyendo el costo de la fuerza de trabajo y el costo de la fuerza de trabajo podía disminuirse reduciendo el costo de los alimentos, puesto que el alimento constituye una de las porciones importantes del costo de la fuerza de trabajo, especialmente de los trabajadores de las ciudades industriales.

De esta manera, Estados Unidos inició una verdadera revolución en su agricultura hacia los años 50, que alcanzó su esplendor hacia los años 60. Con ese potencial tan grande que tenía Estados Unidos en el orden tecnológico y científico, en muy corto plazo pudo no solamente ser autosuficiente en alimentos, sino comenzar a producir masivamente para exportar, al grado en que hoy las exportaciones de Estados Unidos representan las dos terceras partes de las exportaciones mundiales, que abastecen al Tercer Mundo y a ciertos países del este.

¿Qué es entonces lo que ocurrió con esta prodigiosa revolución agrícola en Estados Unidos, que después fue seguida por varios países como Canadá, Alemania, Francia, Holanda y Bélgica? Nuestra agricultura mexicana, que de alguna manera exportaba alimentos a Estados Unidos, perdió ese mercado, pero, en segundo lugar, México perdió sus propios mercados porque los alimentos producidos en Estados Unidos resultaban ser más baratos que los producidos en México. Por la vía del mercado, la agricultura mexicana comenzó a ser desplazada de su propio mercado nacional y se inició esta declinación de la agricultura, que todavía persiste. No se le ve todavía una salida a este deterioro creciente de la agricultura.

Los ingresos que la federación otorga al municipio comenzaron a disminuir. En el

régimen del presidente Calles, de los ingresos federales el 8 por ciento fueron asignados a los municipios; en el de Cárdenas bajaron al 6 por ciento; en el de Avila Camacho, al 4 por ciento; en el de Alemán, Ruíz Cortines y López Mateos, al 3 por ciento; en el de Díaz Ordaz y Echeverría, al 1.6 por ciento; en el de López Portillo la situación del municipio se agravó a tal grado que hubo una especie de toma de conciencia y se implantaron una serie de medidas para revertir esta tendencia y se elevó un poco el ingreso federal hacia los municipios; pero, luego, sobrevino la brutal crisis económica que todos estamos experimentando y que ha vuelto a deprimir de una manera tajante y radical los ingresos de los municipios provenientes del gobierno federal.

Al mismo tiempo, hubo una explosión demográfica que quintuplicó prácticamente a la población entre 1900 y 1980. Además, los ingresos que la federación reparte a los municipios se concentran en el 15 por ciento a los municipios y este 15 por ciento se concentra, a su vez, en unos cuantos municipios. El deterioro en el mundo rural originó una migración muy intensa del campo hacia las ciudades, de tal manera que el 30 por ciento de la población reside en tres grandes ciudades, generando no solamente un abandono de las regiones rurales, lo cual causa problemas porque inmoviliza los recursos naturales potenciales de las regiones y crea, también, nuevos problemas en las ciudades.

Actualmente, el 90 por ciento de los municipios es rural y abarcan el 32 por ciento de la población. El 6 por ciento es de transición entre lo rural y lo urbano y abarcan el 9 por ciento de la población y sólo el 4 por ciento de los municipios es urbano, abarcando el 45 por ciento de la población. O sea, la problemática del municipio podría sintetizarse en esta idea que, afortunadamente, ya es manejada en términos amplios de la opinión pública, que es la centralización; es decir, existe una centralización

de la actividad, de los recursos materiales y financieros y, al mismo tiempo, existe en la periferia un gran abandono, una gran desmovilización, inutilización, desempleo de los recursos humanos y naturales.

La crisis económica mundial y la crisis nacional se entrelazan, de tal manera que hacen que poco a poco se vaya generando en nuestro país, una crisis financiera del estado. Yo creo que éste es un punto esencial, que hay que comprender para poderlo manejar en la administración municipal.

¿En qué consiste la crisis financiera del estado? Consiste en que, justamente, este proceso de centralización, no solamente de la población en las grandes zonas urbanas industriales, sino de la riqueza, esa brecha entre los pobres y los ricos que se ha ido incrementando, este abandono e inmovilización de la periferia que hace que en las zonas rurales, haya poca producción, poca productividad y, por lo tanto, pocos ingresos, se traduzca paulatinamente en un deterioro del poder de compra de las mayorías y un deterioro de los niveles de vida, que el estado tiene que comenzar a compensar. ¿Cómo lo compensa? El estado compensa este deterioro creciente en base a los subsidios. De esta manera, el estado tiene que gastar cada día más dinero, para compensar este desequilibrio provocado por la centralización de la actividad y del orden público. Aunque hay una polémica acerca de que a cuánto asciende la intervención del estado en la economía, de acuerdo a algunas cifras, el gasto del estado representaba en 1970, el 27 por ciento del producto interno bruto nacional; para 1980, representaba ya el 52 por ciento. Después de 1980, ocurre una serie de fenómenos: la nacionalización de la banca, del transporte urbano de la ciudad de México, de las líneas aéreas, etc., que, sin duda, incrementan todavía más la participación del estado en la economía. Pero este gasto del estado para compensar el deterioro de la economía, y especialmente de las zonas

periféricas, se va haciendo cada vez a mayor velocidad y va engendrando o generando las condiciones para que se dé esta mayor velocidad.

Los recursos del estado comienzan a no alcanzar para compensar este deterioro provocado por la centralización. Ya no alcanzan los recursos nacionales. Se exporta petróleo para obtener más recursos. El estado comienza a elevar el encaje legal, que es la parte de los depósitos bancarios que el estado guarda para financiar su gasto, entra en rivalidad con la banca privada por los ahorros del público, pide prestado y se sobregira, emite demasiada moneda, acelera la inflación y la inflación provoca todavía una mayor centralización. La inflación hace más pobres a los pobres, más ricos a los ricos y acelera todavía más, el deterioro en la periferia, la concentración y la necesidad del estado de compensar ese deterioro de la periferia, a base de más gasto público, hasta que provoca un desequilibrio profundo, radical, que es el que estamos justamente experimentando en estos momentos.

Este breve panorama, puede ayudar a comprender cuáles son las perspectivas en las finanzas públicas municipales. Las finanzas públicas municipales, difícilmente van a poder aumentar en la proporción que se requiere, si los municipios siguen trabajando bajo los procedimientos tradicionales, porque sencillamente, el estado se encuentra en una crisis financiera y en una situación de endeudamiento que va a durar muchos años. Además, el estado no puede seguir creciendo, porque si sigue creciendo, la economía se encaminará a la destrucción. Por lo tanto, los municipios deben asumir nuevas responsabilidades.

La primera responsabilidad que surge de toda etapa mala, es que el municipio no puede esperar mayor financiamiento por parte del gobierno federal. Hemos visto, cómo ha caído este financiamiento a los municipios por parte del gobierno federal

y cómo, si no hay un verdadero proceso de descentralización, podrían caer todavía más en razón de la crisis financiera del gobierno federal, que se prolongará por muchos años. Entonces, ¿de dónde los municipios van a sacar los recursos para desarrollar sus economías? Esa es la pregunta más importante que toca a las administraciones municipales responder en los próximos años.

La primera derivación de esto, es que debe entenderse muy claramente que el municipio, que las administraciones municipales deben transformarse, ya no ser receptores del financiamiento federal, sino creadores de sus propios recursos. Recursos los hay, ahí están los recursos naturales, inmovilizados por todo este proceso centralizador. Tienen los recursos humanos que están sumamente desempleados, pero no tienen dinero. Es el momento de comenzar a pensar seriamente en cómo movilizar esos recursos humanos y esos recursos naturales sin dinero. Esa es la problemática primera que se les plantea a las nuevas administraciones municipales. Otros países han dado experiencias.

Enrique González Pedrero ha escrito mucho sobre esto. El tiene un libro que debiera ser de lectura obligada para todos los administradores municipales y que se llama: "La riqueza de la pobreza", donde explica de una manera muy imaginativa cómo poderle sacar riqueza a la pobreza y cuál es la riqueza de la pobreza, cuál es la riqueza de elementos naturales, de elementos humanos que tiene un país pobre y que puede comenzar a movilizarlos sin tener que pasar por el dinero, sin tener que esperar el financiamiento, entendiendo que el dinero es el resultado de la riqueza y no la condición previa de la riqueza, puesto que si miramos hacia atrás en la historia, el dinero no surgió antes que la riqueza, sino que primero se produjo riqueza y luego esa riqueza adquirió una expresión en los intercambios, que fue el dinero.

Ese es el gran reto, el gran desafío municipal que ustedes tienen y que deben afrontar. Otra publicación que me parece extraordinaria, es la de Julieta Campos: "El desarrollo de la comunidad".

A este proceso de centralización o de deterioro del campo, se le atribuyen generalmente falsas causas. Cuando preguntamos, ¿por qué el campo está tan mal?, muchas veces se nos responde que porque los campesinos son flojos o porque falta agua o porque falta crédito, etc. Cierto, esos son problemas reales. Pero la causa profunda, es que México posee una estructura industrial muy defectuosa, incapaz de absorber a la fuerza de trabajo que es desplazada de la agricultura a causa de las innovaciones técnicas y la modernización. Hay que entender que mientras sigamos promoviendo un aumento de la productividad en el campo, sin corregir la estructura de la industria, ello se traducirá en ahorro de fuerza de trabajo, en desplazamiento de campesinos que no van a encontrar empleo en la industria, porque esa industria ha sido incapaz de generar el empleo suficiente.

Nuestro deterioro rural se debe a todo lo que hemos mencionado, pero también se debe a la incapacidad de la industria, para absorber a la población desplazada de la agricultura por los avances de la productividad agrícola.

Es necesario y urgente combinar, no sé cómo, una política que incremente la producción, con una política capaz de crear las condiciones para poder enfrentar el desempleo campesino.

En países como Estados Unidos, la población campesina ha disminuido enormemente, en razón de una productividad que se ha elevado con gran rapidez. En el lapso de muy pocas décadas, se ha reducido la cantidad de agricultores necesarios para producir el alimento norteamericano y, además, las dos terceras partes de las expor-

taciones mundiales de alimentos. Hoy en día, sólo el 3 por ciento de la población trabaja en la agricultura. Sin embargo, allí no hay problema campesino. ¿Por qué?, porque la población que es desplazada del campo por las máquinas, por ejemplo, encuentra empleo en la industria y en los servicios.

Estados Unidos tiene una estructura industrial, que no solamente es capaz de absorber a esa cantidad enorme de población tan rápidamente desplazada de la agricultura, sino que todavía tiene que importar mano de obra: braceros mexicanos, latinoamericanos, europeos, de todas partes. Nuestra industria es la otra cara de esa industrialización, es la mala industrialización. Por lo tanto, el segundo reto del administrador municipal es: cómo afrontar el problema del desempleo, que se ha traducido en una tendencia creciente hacia la desnutrición, especialmente de los municipios rurales, como lo demuestran los amplios estudios del Instituto Nacional de la Nutrición. Lo que se necesita con urgencia, es una estrategia de defensa, de autodefensa, de autosuficiencia alimentaria, de diversificación de las actividades y de la producción para satisfacer las necesidades vitales, tal y como lo plantea el pequeño gran folleto del desarrollo de la comunidad, de Julieta Campos. La autodefensa, la autosuficiencia para contrarrestar este proceso de deterioro creciente de la desnutrición.

El tercer reto es el encontrar los detonantes de un desarrollo relativamente autónomo, que permita al municipio generar sus propios recursos.

Quise hacer solamente un planteamiento de la problemática general y de las causas internacionales y nacionales del deterioro del municipio rural en México y también el deterioro del municipio urbano, puesto que el deterioro rural se traduce en migración del campo hacia la ciudad, la cual crece enormemente, con lo que el problema del municipio rural se transforma en problema del municipio urbano.