

1970

8

El municipio como fuerza de desarrollo¹

INTRODUCCION

En este trabajo se proponen básicamente dos áreas de reflexión: la de la ubicación del Municipio en el contexto de la programación regional, como premisa teórica, y la del análisis de las recientes experiencias en materia de colaboración intermunicipal registradas en el Estado de México.

Deseamos subrayar, desde un principio, que las experiencias que se analizan no pretenden constituir una innovación en materia de funciones municipales. Se han propuesto, solamente, intensificar el empleo de los mecanismos institucionales existentes para que el fortalecimiento del Municipio sea la base adecuada del ejercicio de su libertad y autonomía tradicionales.

I. EL MUNICIPIO EN EL CONTEXTO DE LA PROGRAMACION REGIONAL.

No es éste, evidentemente, el foro más apropiado para la discusión de las premisas de teoría económica de la programación regional del desarrollo. Sin embargo, parece indispensable hacer referencia al contenido básico de ésta, como punto de partida del análisis del Municipio como fuerza de desarrollo.

El planteamiento del desarrollo regional no sugiere, en rigor, algo distinto del desarrollo nacional: se trata sólo de un enfoque diferente de la misma cuestión, de un matiz que se imprime en su tratamiento, para

¹ Conferencia sustentada en la *Asamblea de Desarrollo Regional*, organizada por el IEPES, Aguascalientes, 1970.

que ese desarrollo nacional se realice tomando en cuenta las diferencias que se observan entre las distintas regiones que integran el País.

El estudio del desarrollo regional no es el análisis de las partes que integran el todo del desarrollo nacional. Incluso el enfoque de que son "desarrollos" complementarios resulta ya inexacto. Se trata solamente de enfoques yuxtapuestos, en unidad indisoluble, para identificar y resolver los problemas del desarrollo económico y social.

En general, la concepción del desarrollo regional supone un énfasis en las diferencias entre regiones para modificarlas en términos de necesidades nacionales y de lineamientos de política a nivel nacional. En México, a las consideraciones estrictamente productivas, que atienden la integración de las regiones en términos de la explotación de los recursos y de las características de los mercados, se agregan con el enfoque regional consideraciones estratégicas para el logro de los objetivos distributivos de la política económica. En las Administraciones revolucionarias, en efecto, el enfoque regional persigue ante todo la eliminación de los desequilibrios regionales, y se propone como un criterio de orientación de la política económica que atenúe y resuelva diferencias entre distintas regiones, tal como se orienta también a atenuar las diferencias entre clases o grupos de la población.

La programación, por otra parte, como modo racional de enfrentar el desarrollo económico que paulatinamente se constituye en forma de gobierno de nuestro País, significa sobre todo una orientación consciente de la acción pública al logro de los objetivos nacionales. La programación económica regional significa, por tanto, la decisión de incorporar a la acción del Estado, en forma consciente y racional, consideraciones regionales que cumplan un doble objetivo: de producción, por una parte, para que las necesidades nacionales puedan ser atendidas mediante el uso diferenciado de los recursos con que cuenta cada región del País; y de distribución, por otra parte, para conseguir que el desarrollo sea armónico y equilibrado entre las distintas regiones. De este modo, la programación regional del desarrollo se refiere inevitablemente a cuestiones de orden nacional, integrándose al sistema general de programación del desarrollo, y a cuestiones de orden local, para atender de manera apropiada las necesidades de los habitantes de cada región.

Aunque hace falta, sin duda, unificar los sistemas de regionalización del País, los disponibles resultan evidentemente útiles para la promoción del desarrollo. Con base en ellos, es posible obtener información básica sobre las características de las distintas regiones del País, tanto para la explotación racional de sus recursos como para la atención de las necesidades específicas de cada una. Tal información sirve de base para la formulación de lineamientos de política a nivel nacional, fundada en un

sistema de prioridades que jerarquice las necesidades nacionales, y para emprender acciones concretas, a nivel local, que modifiquen las condiciones que acentúan las desigualdades entre regiones.

En todo caso, tales sistemas de regionalización pueden servir de parámetros de la acción pública y guiar las acciones de algunas entidades públicas federales, pero no pueden fundamentar la promoción directa del desarrollo, cuya organización debe basarse en la división política del País. La Constitución General de la República, en efecto, concede a la Federación facultades específicas relacionadas con el desarrollo nacional, pero reserva a los Estados y Municipios las principales acciones de promoción del desarrollo. A la Federación compete el planteamiento de objetivos de política que han de perseguir Estados y Municipios, en función de los intereses de la Nación, pero a éstos corresponde, sin restricciones, la tarea de atender directa y adecuadamente las necesidades de los habitantes, la actividad fundamental de promover el desarrollo económico y social.

Como fuerza de desarrollo, el Municipio se asienta en la base de una pirámide, que a través de las relaciones intermunicipales (estatales) e interestatales (federales) se plantea la unificación de los esfuerzos de los mexicanos para programar y organizar su propio desarrollo. Con la división política que establece los Municipios, se definen también los órganos públicos encargados de programar y promover el desarrollo local y los mecanismos institucionales conforme a los cuales tales acciones se integran a nivel regional, estatal y nacional, en la programación del desarrollo económico y social.

II. MECANISMOS INSTITUCIONALES DE PROGRAMACION REGIONAL, A NIVEL INTERMUNICIPAL (UN ESTUDIO DE CASO).

A) Mecanismos institucionales existentes.

En el Estado de México, la ley establece las áreas en que los Municipios y el Estado suman sus esfuerzos al cumplir funciones específicas, y define los mecanismos institucionales a través de los cuales se instrumenta tal colaboración.

En materia electoral, los funcionarios de los Municipios tienen obligaciones específicas como auxiliares del Registro Estatal de Electores y para el cumplimiento de las leyes federales y estatales relativas a las elecciones.

En materia de obras públicas y privadas, las leyes respectivas establecen diversas formas de colaboración entre los Municipios y el Estado, especialmente en lo relativo a la vía pública, el fraccionamiento de terrenos, la

realización de obras por cooperación y la protección de nuevas construcciones.

En materia agropecuaria, la colaboración Municipal con el Estado y con la Federación abarca aspectos informativos, legales y económicos. Los Municipios, en efecto, deben proporcionar información a las agencias estatales y federales de agricultura y ganadería; han de vigilar la aplicación de las leyes vigentes en estas materias (en especial para la conservación de los recursos naturales, la aplicación de normas sanitarias y el tránsito de ganado); y deben participar activamente en la promoción del desarrollo agropecuario, contribuyendo de diversas maneras a la realización de programas estatales y federales en este aspecto.

En materia turística, los Municipios colaboran activamente con las dependencias estatales y federales a cargo de la promoción de esta actividad, tanto mediante su información a las mismas y la vigilancia del cumplimiento de las leyes respectivas, como mediante el fomento o impulso del turismo en sus territorios.

En materia educativa, los Municipios comparten con los Estados y la Federación las obligaciones que la Constitución establece al respecto. Diversos mecanismos institucionales permiten a los Municipios asumir esta responsabilidad, bien mediante la organización y sostenimiento de escuelas municipales (que deben sujetarse a reglamentos federales y estatales), como mediante la promoción del establecimiento de escuelas organizadas por el Gobierno de la Federación o el del Estado. De especial importancia es la participación de los Municipios en materia de alfabetización, y, en el Estado de México, la que desempeñan en la fundación y sostenimiento de escuelas secundarias por cooperación.

En materia industrial, comercial y artesanal, se han establecido en el Estado de México mecanismos específicos para la colaboración entre los Municipios y el Gobierno del Estado, a través de su Dirección de Promoción Industrial, Comercial y Artesanal, cuyas funciones se vinculan directamente a cooperar con los Municipios y encauzar sus promociones.

En materia de seguridad pública y tránsito, las funciones de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito del Gobierno del Estado concurren con las de los Municipios en cuanto al uso de calles y vía pública en general, de tal manera que en este campo Estado y Municipios integran prácticamente una sola organización que atiende tales funciones.

En materia laboral, diversas prescripciones legales establecen modalidades específicas de la colaboración de los presidentes y jueces menores municipales con la Junta de Conciliación y Arbitraje.

En materia de salubridad, el Código Sanitario del Estado de México asigna responsabilidades específicas a los Municipios, que se cumplen en estrecha relación con los Servicios Coordinados de Salubridad y Asistencia Pública del Estado y con las actividades de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

En materia de defensa, las funciones estatales y federales guardan estrecha relación con las de las Juntas Municipales de Reclutamiento, asociadas al cumplimiento de la Ley del Servicio Militar Nacional.

En material legal y administrativa, un amplio conjunto de disposiciones define responsabilidades comunes y formas de colaboración del Estado y los Municipios, con expresiones institucionales y orgánicas.

B) Experiencias recientes en el Estado de México.

La presente Administración del Estado de México se ha propuesto dar el más alto dinamismo posible a los mecanismos institucionales existentes para la colaboración entre los Gobiernos Municipales y el del Estado. Se trata, en lo fundamental, de dar cabal vigencia a la tradición de libertad y autonomía del Municipio en México con un impulso vigoroso a su desarrollo. Los esfuerzos que realiza el Gobierno del Estado se han orientado consistentemente a fortalecer la vida del Municipio, reforzando su capacidad de organización y operación, mejorando sus finanzas y aprovechando las ventajas de una colaboración estrecha.

Los 120 Municipios que integran el Estado de México constituyen una muestra completa de las diferencias existentes entre los Municipios de todo el País. Junto a los cuatro Municipios predominantemente urbanos que han registrado durante la última década el crecimiento demográfico más acelerado de la República y un notable desarrollo industrial, se encuentran en el Estado de México algunos de los Municipios más atrasados del País, con escasos recursos y las más graves carencias. Este género de desequilibrios ha sido fuente de serias dificultades en el desarrollo e impone crecientes tensiones políticas y sociales en el Estado.

En este contexto, la actual Administración del Estado consideró indispensable concentrar buena parte de sus esfuerzos en la promoción del desarrollo a nivel municipal. Al mismo tiempo que se coordinan esfuerzos con la Federación y que los recursos estatales se canalizan a la atención de las necesidades más urgentes, se tomó la decisión de aprovechar cabalmente los mecanismos institucionales disponibles para que una colaboración fructífera entre el Estado y los Municipios pudiese traducirse rápidamente en una realidad operativa.

1. EL SEMINARIO DE INFORMACIÓN MUNICIPAL

En primer término, se procedió a organizar un Seminario de Información Municipal, destinado a proporcionar a los Ayuntamientos recién constituidos las informaciones básicas necesarias para el cumplimiento de sus funciones y a darles a conocer los programas del Gobierno del Estado para emprender una activa colaboración.

El Seminario se desarrolló del 17 al 19 de diciembre de 1969, con la asistencia de 360 funcionarios municipales y de los principales funcionarios del Gobierno del Estado.

Los resultados del Seminario fueron sumamente alentadores. A la colaboración orgánica entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos que de ese modo se puso en marcha, se agregó la oportunidad de establecer contactos personales entre los distintos funcionarios que pronto empezaron a fructificar. El solo hecho de iniciar un diálogo abierto con los funcionarios del Estado, ha permitido a los Ayuntamientos emprender sus gestiones ante ellos con mayor facilidad y conocimientos.

El Seminario, en definitiva, sentó las bases para que el Estado y los Municipios pudiesen proceder a una efectiva programación regional del desarrollo efectiva. El conocimiento de los planes estatales permitió a los Municipios encauzar sus propios programas y desató un proceso de interacción tendiente a ajustar, simultáneamente, ambos grupos de planes. Fue posible definir los campos en que el Gobierno del Estado puede ocuparse con sus propios recursos y con apoyo de la Federación de atender necesidades municipales, y aquellos en que los programas deben ser emprendidos independientemente por los Municipios, con o sin la colaboración estatal.

2. LA LEY DE HACIENDA MUNICIPAL.

Al considerar que la mejor manera de respetar la libertad y autonomía municipales consiste en robustecer sus finanzas, se promovió ante la Legislatura del Estado una nueva Ley de Hacienda Municipal, cuyas consecuencias para la economía municipal ya se están dejando sentir. Hasta cierto punto, la nueva Ley fue producto del Seminario y constituyó una respuesta a las cuestiones que en él se plantearon. En la nueva Ley, se eliminaron restricciones a la tributación de los Municipios que no les permitían aprovechar el desarrollo de las empresas establecidas en ellos, se renunció a algunos derechos estatales que pasaron a robustecer la Hacienda Municipal y se establecieron diversas disposiciones que dan mayor agilidad y eficacia a la Administración Municipal.

3. EL FINANCIAMIENTO DE OBRAS MUNICIPALES

Con el mismo objetivo de robustecer la economía municipal y para atender necesidades urgentes de la población, la presente Administración del Estado tomó medidas para auxiliar a los Municipios en el financiamiento de obras productivas.

Por conducto de la Dirección General de Hacienda, el Gobierno del Estado ha estado promoviendo la obtención de créditos para los Municipios, y esta gestión centralizada está reportando considerables ventajas.

En primer término, de este modo ha sido posible encuadrar las obras municipales en el marco de la programación del desarrollo, de un modo sencillo pero eficaz. Al promover iniciativas para la realización de obras en los Municipios, o al recibir las solicitudes de financiamiento que éstos presentan espontáneamente, el Gobierno del Estado tiene la oportunidad de ubicarlos en el contexto de la programación regional, analizando junto con los Municipios las prioridades de las obras que se pretende realizar.

En segundo lugar, tanto para el desarrollo de proyectos como para las gestiones financieras (básicamente ante el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A.) el Gobierno del Estado puede prestar un eficaz apoyo a los Municipios, que a menudo carecen de los recursos económicos y de la capacidad operativa indispensables para tales actividades.

Finalmente, en la realización misma de las obras el Gobierno del Estado puede concertar los esfuerzos de varios Municipios, para abatir los costos de obras semejantes que se realizan en una misma región.

Conviene señalar que en todo este proceso los Municipios conservan sus facultades de decisión para la contratación de los créditos y la realización de las obras. Si bien el Gobierno del Estado ha de otorgar su aval para que se realicen estas operaciones, afectando sus participaciones en impuestos federales, no condiciona el otorgamiento del aval a su intervención directa y mide su colaboración en términos de las necesidades y deseos de los Municipios.

4. PROGRAMAS DE CONSTRUCCIÓN.

En diversos programas estatales para la realización de obras públicas, como los de caminos, viviendas, escuelas, electrificación y otros conceptos, el Gobierno del Estado ha promovido un diálogo constante con los Municipios para ajustar los planes, técnicamente elaborados, a las necesidades concretas de cada Municipio. Se trata, ante todo, de traducir en una realidad operativa las diversas formas de colaboración intermunicipal que puede existir en esos programas, pero también de darles un contenido social concreto que responda a las exigencias de la población.

El sistema nacional de prioridades, como el estatal, pueden ser atendidos de muy diversas maneras. La calendarización de las obras, sus especificaciones técnicas y sus condiciones operativas puede determinarse conforme a diversas alternativas eficaces. En la selección de alternativas, el esfuerzo de la actual Administración se orienta de manera fundamental a incorporar los criterios de las Autoridades Municipales, que pueden aportar elementos de juicio de importancia decisiva.

5. EL SEMINARIO PARA TESOREROS MUNICIPALES

Como otra forma de colaboración intermunicipal, el Gobierno del Estado ha organizado un Seminario para Tesoreros Municipales, que persigue la unificación y compatibilización de procedimientos administrativos en todo el Estado para el adecuado manejo de las finanzas públicas. Asimismo, tiene por objeto proporcionar a los Municipios informaciones útiles para ese fin, con base en la experiencia estatal, y obtener de ellos elementos sobre sus problemas administrativos especiales.

6. EL MANUAL DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

En cierta forma como resultado del intercambio de opiniones celebrado en el Seminario de Información Municipal y para estimular el funcionamiento armónico de los Municipios, el cumplimiento de sus funciones y su colaboración con el Gobierno del Estado, se editó un "Manual de Administración Municipal". El Manual cumple la intención del Gobierno del Estado de México de "presentar en forma sencilla, para facilitar la labor de los miembros y funcionarios de los Ayuntamientos, las normas básicas que rigen sus actividades... Ausente de ideas académicas, se reúnen (en el Manual) las disposiciones más usuales en el cotidiano trabajo de los Ayuntamientos".

El contenido básico del Manual es el siguiente:

- a) El Municipio (reseña histórica y fundamentación jurídica);
- b) El Municipio en el Estado de México (naturaleza, constitución y funciones de los Ayuntamientos).
- c) Instructivos municipales.
- d) Colaboración de las autoridades municipales con el Gobierno del Estado y los organismos descentralizados estatales.
- e) Promoción municipal.
- f) Apéndices sobre la Bandera y el Himno Nacionales, el Escudo del Estado de México y su erección.
- g) Leyes vigentes en el Estado de México.

El Manual está sirviendo ya a todos los Municipios del Estado, para la realización de sus actividades, y se espera que con su experiencia se enriquezca paulatinamente.

III. CONCLUSIONES

Las recientes experiencias de la actual Administración del Estado de México han puesto de manifiesto que el Municipio constituye la base operativa principal para la programación del desarrollo regional. Al mismo tiempo, no se ha observado la necesidad de establecer nuevos mecanismos institucionales para instrumentar esa programación o la colaboración orgánica a nivel intermunicipal, pues se ha demostrado que los existentes pueden dar cabida apropiada a los esfuerzos que es preciso desarrollar.

Desde luego, no se trata de mecanismos que operen automáticamente. Parece indispensable realizar una intensa actividad de promoción, sostenida con firmeza y vigor, entre otras cosas porque en muchas ocasiones los mecanismos existentes habían dejado de funcionar con eficacia. La experiencia reciente, empero, indica que ello no se debió a las deficiencias de los propios mecanismos, sino a la ausencia de una promoción adecuada. Al ponerlos en funcionamiento con dinamismo, tanto los Gobiernos Municipales como el del Estado han logrado avances muy importantes. Con el fortalecimiento decidido de los Municipios, con el cabal respeto de su autonomía a través de una intensa colaboración orgánica, el Gobierno del Estado ha podido acelerar considerablemente sus programas de desarrollo. Los Municipios, por su parte, han encontrado de este modo una ruta fructífera para multiplicar sus esfuerzos y modificar los términos de su relación con los demás Municipios, con el Estado y con la Federación. Su fuerza potencial como promotores del desarrollo está comenzando a traducirse en una realidad.