

## Capítulo IV ESCENARIO ACTUAL DEL DESARROLLO MUNICIPAL

### IV.1. Desarrollo y Fortalecimiento Municipal. La crisis del modelo de desarrollo, sus implicaciones institucionales y sociales

#### Escenario mundial

El actual modelo de desarrollo económico y social produce y reproduce cada vez más subdesarrollo, genera cada vez más desempleo, hace a millones de personas pobres más pobres y miserables, a algunos países los depauperiza en tanto que otros concentran y centralizan cada vez más riqueza.

A consecuencia del “desarrollo”, y teniendo a éste como pretexto, se ha deteriorado en grado extremo el medio ambiente, se han destruido los modos y sistemas de producción de bienes y de satisfactores de la gente, y la humanidad se enfrenta a un escenario con cada vez menos oportunidades de mejorar los niveles y la calidad de vida de los individuos y de las colectividades.

El reto se presenta enorme si revisamos algunas cifras de instituciones internacionales y nacionales a cuyo cargo está el análisis, el diagnóstico y, en cierta forma, el diseño de programas para atender estas contradicciones y estos problemas del desarrollo. Veamos:

1. El Banco Mundial refiere que el crecimiento económico mundial, salvo honrosas excepciones, alcanza niveles mínimos de expansión, mismos que se ubican por debajo del crecimiento poblacional.
2. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera que en 2012 a nivel mundial el número de desempleados se ubicó en 200 millones de personas. El crecimiento mundial cayó por debajo del 2%, según informo la (OIT). Del total de desempleados, cerca de una quinta parte son jóvenes de entre 15 y 24 años.
3. El informe *Tendencias Mundiales del Empleo* señala que el mundo enfrenta un desafío adicional: el de crear trabajo decente para los aproximadamente 900 millones de trabajadores que viven con sus familias por debajo de la línea de la pobreza de 2 dólares al día, la mayoría de ellos en países en desarrollo.
4. Hoy se habla de más de 1000 millones de personas, poco menos de la sexta parte de la población mundial, sin acceso a los mínimos de alimentación. La ayuda alimentaria que se proporciona a países con hambrunas es insuficiente y sigue siendo asistencialista, no está mejorando en absoluto las condiciones de vida de quienes la reciben.
5. Pero hay algo más incongruente: Para satisfacer el hambre mundial en un año se requieren 30 mil millones de dólares. Esta cantidad es inferior en mucho al billón

200 mil dólares que en 2006 significó el comercio mundial de armas. También es muy inferior a los 100 mil millones de dólares en desperdicio de comida que un país desarrollado, Estados Unidos de América, realiza año con año.

6. Particularmente, en América Latina se estimaba en 2005 que 65 millones de personas, cerca del 37% de la población, vivían en áreas rurales; que la mayoría de esta población no alcanza a adquirir satisfactores a sus necesidades básicas de alimentos, y que 2 quintas partes de sus escasos ingresos monetarios, es decir el 40%, provenía de actividades no agrícolas. En los últimos tres años estos índices han empeorado, acrecentando los índices de pobreza y de marginación.
7. El Banco Mundial refiere en sus informes de la economía mundial de todos los años a partir de los años 90 del pasado siglo que 17 de los 22 países de América Latina, entre ellos México, son importadores netos de alimentos, y que entre las causas está el desmantelamiento de los sistemas productivos locales. Esta situación ha hecho más vulnerables no sólo la economía, sino los márgenes de maniobra institucionales, pues hoy los gobiernos deben destinar grandes cantidades de recursos a “asistir” a la población en condiciones de pobreza.

### **México. La crisis de un modelo de organización**

En el caso de México las cifras no son nada alentadoras, pues la población pobre pasó de 11 millones de personas a principios de la década de 1980 a más de 60 millones en nuestros días, según cifras del gobierno mexicano. Es decir, en 28 años el número de pobres creció en un 600 por ciento.

Los Informes del Banco Mundial correspondiente a los años 2004 y 2006 para el caso de México referían que:

1. El 65 por ciento de los pobres extremos viven en zonas rurales.
2. La mayoría de esta población no tiene acceso a servicios públicos básicos, como el agua potable y la electricidad.
3. Entre los pobres el sector más desprotegido económica, social y políticamente, es el indígena.
4. A estos indicadores se suman:
  - El creciente deterioro ambiental;
  - El deterioro de las áreas y sistemas de producción;
  - La dispersión de los asentamientos humanos, situación que complica la atención y cobertura de servicios públicos básicos;
  - El incremento de la inseguridad y de los índices delictivos;
  - El exponencial crecimiento de la delincuencia organizada;
  - El incremento en la producción, consumo y tráfico de estupefacientes;
  - La corrupción, impunidad y deterioro del Estado de Derecho, en la procuración e impartición de justicia, y

- La desarticulación social que ha perdido principios, valores y normas de conducta, para preservar y proteger la existencia y el sano desarrollo de dos instituciones básicas de nuestra sociedad: La familia y la escuela.

El balance global nos muestra un escenario complicado, y lo será más en la medida en que no existan o no se pongan en práctica soluciones de fondo a estos aspectos del subdesarrollo, de la pobreza, de la marginación y exclusión social y de la seguridad pública.

Más que una Reforma Fiscal, o una Reforma Laboral, o una Reforma Electoral, urge una verdadera Reforma de Estado, una reforma que replanté la forma en que el Estado Mexicano está organizado.

A principios de los años ochenta del siglo xx se inició un amplio proceso de descentralización y desconcentración de facultades, atribuciones y recursos, y un “adelgazamiento” del aparato gubernamental. A la larga el proceso se tradujo en transferencia de atribuciones y responsabilidades. Las facultades y recursos quedaron en el camino o se reservaron para el orden federal de gobierno.

Para subsanar la no descentralización y la no desconcentración se crearon programas que distribuían recursos a Estados y Municipios. Pronasol, Progresá, Oportunidades, son ejemplos de este tipo de programas. El modelo: Del centro hacia la periferia, en rubros definidos por el centro, con reglas establecidas desde el centro, en cantidades establecidas desde el centro. Bajo estos criterios los estados y los municipios se han convertido en ventanillas de la Federación.

En 1997 se crea el Ramo 33 Federal y en la pasada década el Ramo 39, igualmente son distribuidos con criterios, reglas y montos, definidos en el Centro.

Hoy existen más de 100 Programas de Apoyo al Desarrollo Local a cargo de Dependencias del Ejecutivo Federal. Los modelos son:

- 1) A fondo perdido: En cantidades monetarias pequeñas; con un impacto y beneficio social mínimo; sin promover el desarrollo integral, pues son tan pocos los recursos que no “pintan”.
- 2) En esquemas concurrentes: Los tres órdenes de gobierno —o al menos dos— aportan recursos, pero sólo en los rubros que establece el centro.
- 3) En programas institucionales o sectoriales que cumplen metas del centro.

El panorama es el siguiente:

- ✓ Más de una Dependencia promueve proyectos productivos, pero no hay articulación, complementariedad, subsidiariedad y visión de conjunto;

- ✓ Más de una Dependencia promueve la organización social, pero sólo a programas emanados del centro, poco importa la vocación productiva o el perfil regional;
- ✓ Más de una Dependencia promueve la cultura, el rescate del folklore, la conservación de las tradiciones, pero igualmente están desarticulados los esfuerzos;
- ✓ Cada Programa está definido y regulado por normas operativas que se vuelven complicados en su comprensión, cumplimiento y ejecución;
- ✓ Cada Programa en cada Dependencia está administrado y operado por una burocracia que consume gran parte del presupuesto asignado;
- ✓ Incluso, en una misma Dependencia los Programas no están viendo el mismo horizonte. Es decir, están desarticulados y descoordinados;
- ✓ En el balance un promedio de 2/3 partes del presupuesto asignado no se ejerce, y
- ✓ También en el balance, los estados y municipios son sujetos de control, supervisión y rendición de cuentas por cada peso que reciben. Pero el orden federal no es sujeto del mismo control por los pesos no ejercidos. Es decir, por el desarrollo no promovido.

El ideal de toda sociedad es proponer, promover y consolidar el desarrollo y crecimiento de la colectividad, aspirando a mejorar los niveles de vida de las personas que lo integran. En el caso de México pareciera que avanzamos en sentido contrario a estos fines y a esta lógica histórica.

Ciertamente, hoy tenemos nuevas instituciones, más leyes y técnica y tecnológicamente contamos con muchos más conocimientos e instrumentos. No obstante, esto no se ha traducido en un bienestar generalizado sino que la brecha que divide al pequeño sector pudiente económicamente y al enorme sector empobrecido es cada vez más ancha, más profunda y más contrastante.

En los últimos 30 años se han implementado planes y programas varios para promover el desarrollo. Los resultados hablan por sí mismos del escaso impacto alcanzado.

Estudios y diagnósticos recientes indican que existen cinco aspectos que requieren una inmediata atención:

- a) La ineficacia de las instituciones para garantizar el desarrollo y el crecimiento nacional;
- b) La creciente percepción negativa que la ciudadanía tiene sobre las instituciones responsables de la promoción al desarrollo;
- c) La corrupción que ha permeado en las instituciones responsables de garantizar el bienestar social, característica que les resta credibilidad y legitimidad;
- d) El diseño, estructuración y puesta en marcha de una verdadera política de desarrollo y crecimiento, y

- e) La incorporación comprometida, corresponsable y decidida de las dos instituciones base de nuestra sociedad: la familia y las escuelas, a acciones sociales e institucionales que rescaten principios y valores, que fomenten la cultura de la legalidad y la sana convivencia y que evalúen y califiquen el desempeño institucional de los responsables del desarrollo social.

### **Fortalecimiento Municipal**

¿El desarrollo municipal es cuestión de recursos financieros?

En principio pareciera que sí. No obstante basten algunas consideraciones antes de dar una afirmación categórica:

- a) En el año 2000 se transferían a los municipios 60 mil millones de pesos. En el año 2010 se transfirieron a los mismos municipios 744 mil millones de pesos. Es decir en una década se multiplicaron los recursos a este orden de gobierno en más 1200%. El desarrollo y el crecimiento no vinieron aparejados—;
- b) En el mismo periodo la burocracia municipal y sus sueldos se multiplicaron. Los gobiernos y administraciones municipales no han sido más eficaces ni eficientes;
- c) Se remozaron o construyeron nuevos palacios municipales;
- d) Se adquirieron muchas unidades de transporte;
- e) Se compró equipo de cómputo;
- f) Se crearon más áreas de gobierno;
- g) Se contrataron profesionistas, incluso con posgrados en el extranjero. Su actuación medida en resultados no se ha traducido en bienestar para la sociedad;
- h) Se contrataron servicios de consultores privados;
- i) Se han hecho muchas obras de cemento;
- j) El desarrollo y la marginación se han medido así: más metros de cemento igual a menos pobres, y
- k) Etcétera, etcétera.

Resultado: Un crecimiento magro, mayor número de pobres, menor calidad en los servicios públicos, insuficiencia de recursos para prestar servicios de salud, baja recaudación, en fin.

Algo o mucho no lo estamos haciendo bien y en la dinámica y con la tendencia en que avanzamos, en breve estaremos mucho peor.

No hay soluciones mágicas. Es preciso que éstas vengan de la objetividad, el esfuerzo y los pies bien puestos en la realidad.

Y concretamente, las haciendas públicas municipales no se van a fortalecer:

- a) En tanto prevalezca el actual modelo de distribución de recursos: de cada peso 80 centavos son para la federación, 16 centavos son para las 31 entidades federativas y el Distrito Federal y 4 centavos son para los 2,445 municipios;
- b) En tanto los municipios no tiendan a fortalecer sus propios ingresos;
- c) En tanto los municipios operen recursos provenientes de la Federación, con reglas hechas por la Federación y conceptos de gasto definidos por la Federación;
- d) En tanto las Entidades Federativas reproduzcan el mismo centralismo que caracteriza al orden Federal de Gobierno;
- e) Podemos tener las mejores instituciones, las mejores normas, las personas más preparadas académicamente, los mejores equipos técnicos, la mejor tecnología, en tanto el modelo no cambie, no vamos a crecer, y
- f) En tanto los recursos financieros, humanos, materiales, muchos o pocos con que contemos, no se dediquen a promover el desarrollo y el crecimiento, continuaremos administrando la pobreza.

### **Consideraciones para la reflexión**

Algunas reflexiones básicas son:

1. Los panoramas mundial y nacional son altamente complicados. La economía mundial crece en determinadas regiones y en determinados países. La mayoría de estos siguen con una economía estancada o en franco retroceso, poniendo en riesgo la estabilidad política y social. Por lo tanto, es preciso encontrar modelos y esquemas de organización política, económica y social que resarzan y contrarresten los efectos negativos del actual modelo económico y ofrezcan opciones para mejorar la calidad de vida individual y colectiva.
2. En México, desde hace más de tres décadas los diversos rubros de la economía han venido sufriendo los estragos y consecuencias de un modelo económico que ya no opera. La agricultura no produce los satisfactores necesarios y suficientes para satisfacer las necesidades de la población. Hoy somos importadores de alimentos básicos. La industria ha sido desplazada del mercado. La balanza comercial sigue siendo deficitaria, pues mucho de los productos exportables son sólo maquila o materias primas. El sector bancario ha pasado a manos extranjeras, etc.
3. En el rubro del empleo las cosas son igual o peores, pues cada día la tasa de desempleo y subempleo se acrecienta. A lo cual se suma la gran masa de personas en edad de trabajar y la cantidad de egresados del sector educativo que no encuentra empleo. 13 millones de personas trabajan en el mercado informal, sin más perspectiva que la subsistencia.
4. Es preciso reconstruir opciones de desarrollo tomando como base nuestra realidad, nuestras capacidades, nuestros recursos. Las soluciones no llegarán de fuera, tenemos que encontrarlas nosotros mismos y se cuenta con el mejor

recurso el capital humano, al que hay que movilizar, motivar y orientar, para afrontar y solucionar problemas.

5. De mantener nuestra creatividad, talento y recursos en la inmovilidad o en la falta de creatividad, las oportunidades de desarrollo personal y colectivo seguirán sin aparecer. Es preciso cambiar de actitud, ver el mundo con nuevas perspectivas.

Ciertamente, el futuro no es fácil, no parece promisorio, pero lo será menos si no se actúa para construir uno mejor.

## IV.2. Tendencias recientes en torno al desarrollo municipal

La reorganización del Estado Mexicano desde su célula básica, el municipio, constituye un proceso irreversible que está cimbrando la estructura centralista que durante décadas prevaleció en la sociedad mexicana. Esta redefinición y redistribución de atribuciones, facultades y recursos entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal avanza, de manera gradual y progresiva, hacia la consolidación y formalización de diversas tendencias en el ámbito municipal.

Una tendencia de singular importancia es la que apunta al *fortalecimiento del papel de la comunidad*. Este fortalecimiento es una revolución silenciosa que está dando una nueva forma organizativa a la sociedad mexicana.

Con estricto apego a su soberanía, diversas entidades federativas han modificado sus leyes para posibilitar que al interior de los municipios y de sus ayuntamientos existan autoridades auxiliares de éste, con facultades, atribuciones y recursos para satisfacer sus necesidades y para decidir su desarrollo. Las denominaciones y atribuciones de cada una de estas autoridades auxiliares varía de una entidad a otra (presidentes municipales auxiliares, síndicos, agentes municipales, delegados municipales, comisarios municipales, juntas vecinales, etc.). Lo cierto es que ya casi ninguna entidad federativa excluye este ámbito de representación, la cual permite coordinar la participación ciudadana en las tareas de gobierno local e incorporarla al trabajo de beneficio colectivo.

La pirámide organizativa está modificándose desde la base social misma, reclamando derechos, comprometiendo obligaciones. Contrarrestando, en fin, el centralismo, federal, estatal e incluso el municipal prevaleciente.

A la par de esta reorganización, otras tendencias de gobierno y administración municipal también se han fortalecido y dado una nueva vitalidad al desarrollo de los municipios. Algunas de estas tendencias empezaron hace 30 años, con la Reforma Constitucional al Artículo 115 de 1983, otras tienen menos antigüedad. Algunas de las más destacadas son las siguientes:

- a. **La multiplicación de municipios.** Entre 1983 y el año 2012 se crearon aproximadamente 70 municipios, más la mitad de éstos a partir de 1995. Contrario a lo que podría pensarse, el surgimiento de nuevas municipalidades no ha “pulverizado” el poder ni los recursos, sino que ha contribuido a que estos lleguen directamente a la comunidad, a que se transparente su uso y aprovechamiento, a que se mejore e incremente la gobernabilidad y a que se multipliquen las acciones de participación social. Además, se ha contrarrestado el centralismo y la corrupción existente todavía en muchas cabeceras municipales de nuestro país.
- b. **La puesta en práctica de nuevos modelos de participación comunitaria en la toma de decisiones sobre el quehacer municipal.** A través de los cabildos abiertos e itinerantes, de las juntas de vecinos, de los comités municipales de desarrollo y de la incorporación de autoridades auxiliares a los cabildos, cada día son más los ayuntamientos que dan cabida a la opinión y participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre el desarrollo de los municipios. En Veracruz, Tlaxcala, el Estado de México, Colima, Tabasco, Puebla, Sinaloa, etc., existen modelos que han contribuido a acercar a la ciudadanía con sus gobernantes, y viceversa, con los beneficios implícitos del trabajo conjunto.
- c. **Las innovaciones gubernativas y administrativas.** Debido a la falta de recursos humanos, materiales y financieros, muchos ayuntamientos han innovado y promovido planes, programas y prácticas, que inciden directamente en la gestión y administración de sus servicios públicos, en la administración y preservación de los recursos naturales y de su territorio, en la generación de empleo, etc. Las experiencias se están multiplicando día a día a lo largo y ancho del territorio nacional. Sin embargo, prevalece la limitante que implica la falta de un canal de comunicación y de difusión entre los alcaldes y los mecanismos de intercambio que permitan que otros municipios aprendan, reproduzcan y se beneficien de la experiencia y logros de sus homólogos.
- d. **Los programas de eficiencia y eficacia administrativa.** La capacitación, la profesionalización, el servicio civil de carrera y el intercambio de experiencias, son algunos de los mecanismos de que se auxilian los ayuntamientos para mejorar y hacer eficiente el uso de los recursos humanos, materiales y financieros de que disponen. Cada vez son más los gobernantes que se preocupan por contar con el personal idóneo para cada área de trabajo y para cada tarea, a efecto de obtener los mejores resultados.
- e. **La reglamentación.** Preservar el orden jurídico, normar la vida de los habitantes del municipio y dotar a la sociedad de un marco reglamentario de organización y conducción de sus actos, constituyen algunos de los objetivos de la reglamentación que se han elaborado y elaboran actualmente en muchos municipios del país. La esencia es que el ciudadano conozca sus derechos y se responsabilice de sus obligaciones.
- f. **El asociacionismo y la colaboración.** Ante los problemas comunes y vecinales que aquejan a diversos municipios, la organización y ejecución de tareas



mediante los procedimientos de asociación y colaboración cobra hoy mayor importancia. La conurbación ha obligado a realizar esfuerzos conjuntos a los gobiernos municipales, con destacables avances. No obstante existen aún muchos procedimientos legales y administrativos que limitan la eficacia de estos esfuerzos.

### **IV.3. El papel del Municipio hoy**

Hoy el Municipio Libre Mexicano debe pugnar por hacer realidad los postulados revolucionarios de 1917, debe ser un ente autónomo tanto en lo político, como en lo económico y lo social a fin de dar cabida a criterios de organización y orientación comunitaria para dar atención a los problemas que lo aquejan, y para convertirse en el real promotor e impulsor del desarrollo nacional.

Como régimen y como Institución es necesario que cuente con las facultades políticas y jurídicas y con los recursos financieros y humanos que permitan su ejercicio autónomo tanto en los planteamientos a lograr la satisfacción de las diversas necesidades de la sociedad como en los hechos así lo corroboren.

Pero en tanto se siga supeditando, condicionando o limitando su personalidad en lo político, como en lo económico y en tanto no se vea a la sociedad como basamento del poder y del ejercicio del mismo, y los órdenes de Gobierno Federal y Estatal continúen decidiendo el quehacer nacional desde sus esferas de acción, el Municipio no podrá constituirse en el baluarte que asegura la gestión de los intereses de su comunidad y que los defienda y salvaguarde.<sup>128</sup>

En la sociedad de nuestros días, inmersos en programas de desconcentración y descentralización de acciones y atribuciones, se debe ver al Municipio no como un nivel inferior de la estructura orgánica de la administración y puesta en práctica de los planes y proyectos de desarrollo y a la vez el menos beneficiado por los criterios orientadores de dicho desarrollo teniendo como consecuencia la asignación de menores recursos económicos para financiar las obras y programas de servicio a su comunidad.

No. El municipio mexicano debe ser la base de los criterios que orienten el desarrollo. De su seno, de las necesidades, reclamos y alternativas de solución planteadas por la comunidad deben emanar las políticas que orienten e impulsen el crecimiento nacional.

Para el buen desempeño de las funciones de la autoridad municipal y la observancia de una conducta aceptable de la ciudadanía es imperativo que todos y cada uno de los Municipios del país emitan y den a conocer sus reglamentos, bandos de policía y buen gobierno y demás normas encaminadas a estos fines. Y que pese a existir leyes federales y estatales y las autoridades respectivas encargadas de ponerlas en práctica,

ello no constituya una limitante a la autoridad municipal para el ejercicio de su poder al municipio mismo en beneficio de intereses ajenos al de la comunidad.

Las autoridades federales y estatales y las leyes y normas que ellas llevan a la práctica deben ser marcos jurídicos y administrativos de apoyo, de orientación, de supervisión; pero no medios de sometimiento y concentración de facultades y funciones del ámbito formal y real, como sucede sin interrupción.

Sobre todo es necesario señalar que además de existir la normatividad que regule la vida municipal, es preciso que antes de promulgar cualquiera de las normas, ellas estén acordes con la realidad de los municipios. De qué sirve asignarles facultades para hacerse cargo de la prestación de los servicios públicos y del cobro de la misma, si no cuentan con la infraestructura para dotar de servicios a la comunidad y para cobrar el importe de su prestación.

Debe desterrarse el hábito de querer cambiar al país en razón de ideales ajenos a la realidad y posibilidades de ser puestos en práctica por los Municipios. No bastan los sueños de grandeza para impulsar y fortalecer al municipio mexicano hacen falta recursos materiales y humanos. Sólo con base en la existencia de estos y a sus potencialidades se puede hacer palpable el parabién que se pretende para los Municipios, para los Estados, para el país.

Por otra parte, deben hacerse a un lado los métodos obsoletos para administrar al Municipio. Así como hace falta legislar y actualizar las normas a los requerimientos de la sociedad, así también la administración municipal debe modernizar sus funciones. Actualizando sus métodos de comportarse. Expidiendo manuales de procedimientos que agilicen y aseguren la eficaz prestación de los servicios públicos a su cargo.<sup>129</sup>

Concretando, en los Municipios con posibilidades de costearlo, se debe introducir el sistema de informática para agilizar los trámites que las diversas dependencias del Ayuntamiento efectúan. Y también para actualizar los diversos padrones que conforman la vida municipal de habitantes, ciudadanos contribuyentes al Ayuntamiento, etc., y el control de ingresos y egresos que causa la administración municipal.

En cuanto a la prestación de los servicios públicos que más que una ventaja para la hacienda y el buen servicio de su dotación y administración por parte del Gobierno municipal han significado una carga, se debe evaluar cuales realmente son imprescindibles de administrar por parte del municipio y cuáles pueden ser concesionados a particulares u organizaciones sociales para que se haga cargo de los mismos.

Por ejemplo, seguridad pública, y tránsito deben estar forzosamente a cargo del Municipio, pero se pueden concesionar el servicio de limpia, el mantenimiento y la pavimentación, o empedrado de calles, la creación y administración de centrales de

abasto, etc. Para alivianar la carga que representa para el Ayuntamiento administrar y crear la infraestructura para cada servicio.

Al darse la concesión debe quedar en claro que las obras y servicios a proporcionar son con el fin de beneficiar a la sociedad y no con el propósito de enriquecer o hacer partícipes de Autoridades a una élite privada o social. Y que a quien se otorgue la concesión deberá hacerse responsable de su debido encausamiento y de la atención que merecen los reclamos sociales.

Con respecto al papel que debe jugar hoy la sociedad en su conjunto se debe señalar que gran parte del proceso de construcción de un futuro promisorio depende de su actuación en los diversos ámbitos de la vida municipal, estatal y federal; señalando problemas, planteando alternativas de solución a los mismos, aportando recursos materiales y fuerza de trabajo a la construcción de obras y prestación de servicios públicos. Ese es el mejor papel que una sociedad democrática puede realizar en beneficio de su país y del suyo propio. El otro es elegir correctamente a sus gobernantes y apoyarlos en las tareas colectivas que se realizan en el Municipio.

Así pues, mientras se continúe coartando la libertad económica, política y social del municipio éste no podrá enraizar un modelo eficaz del desarrollo que realmente beneficie a su comunidad.

En tanto los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional sigan emanando del nivel federal de gobierno haciendo caso omiso a las necesidades de los municipios, y en tanto las políticas sectoriales persigan objetivos de rentabilidad y productividad más que de beneficio social, no habrá ni descentralización ni desconcentración de la vida nacional y mucho menos se dará el fortalecimiento municipal.

El futuro de México, el futuro de los Municipios del país dependen de impulsar su desarrollo en razón de sus realidades y no de buenos deseos y mejores normas. De nada valen estos si no existen los recursos económicos, administrativos y humanos que se encarguen de promover el crecimiento municipal.

#### **IV.4. Asociacionismo Municipal. Una opción para la construcción de acuerdos de coordinación y colaboración**

Desde mediados de la década de los noventa del siglo xx, el tema del Asociacionismo Municipal se convirtió en un tema trascendental para el desarrollo presente y futuro de los gobiernos y administraciones de los municipios mexicanos: La necesidad de que el orden local de gobierno estuviera representado por una sola organización nacional que, más allá de la membresía política de adscripción, trabajase y atendiera los problemas que les son comunes a los gobiernos municipales y que proponga un proyecto nacional

de desarrollo emanado desde la base organizativa más cercana a la sociedad. Incluso, se citó que esta organización nacional debería aprovechar su fuerza asociativa y de unión de esfuerzos para vincularse a proyectos y programas de desarrollo nacional e internacional, intercambiando experiencias, u obteniendo bienes y/o servicios, que ayuden a solucionar problemas o a promover el desarrollo integral del municipio en cada rincón de nuestro país.

Desde 1993 han surgido diversas organizaciones de alcaldes y/o de municipios para atender aspectos específicos del desarrollo regional o de intereses partidistas. Sin embargo, una vez resuelto el problema o agotada la efervescencia política que propició la aparición de la “organización” éstas han tendido a desaparecer o a quedar como mimbres.

Por ello la propuesta de conformar una *organización nacional de municipios*, que hoy vuelve a ser motivo de reflexión y análisis de ideólogos, investigadores y autoridades vinculadas al orden municipal de gobierno, ya ha sido discutida y analizada en diversos foros, pero no ha ido más allá de ser tema de las reflexiones y de las propuestas de estas reuniones, o de declaraciones a medios de comunicación o de conversaciones privadas entre los dirigentes.

La tarea de crear un organismo nacional de autoridades locales ha generado, incluso, desencuentros de parte de las instancias organizativas actualmente existentes, particularmente las de tipo partidista, caminando en sentido inverso a los propósitos que deberían prevalecer en la integración de un proyecto nacional municipalista. Ante la falta de unidad se han acusado mutuamente de obstaculizar dicho propósito, lo que ha traído como consecuencia que las diferencias se hayan ahondado en lugar de dirimirse.

Un breve recuento de los intentos organizativos de autoridades del ámbito municipal es el siguiente:

1. A principios de los años noventa el Partido de la Revolución Democrática (PRD) integró a algunos alcaldes e instancias vinculadas al desarrollo local en el Movimiento Nacional Municipalista. Sus reuniones se caracterizaron por ser foros de intercambio de experiencias gubernativas y administrativas, pero no derivó en un proyecto de desarrollo nacional. Este Movimiento desapareció en 1994. En 1999 se constituyó la Asociación de Autoridades Locales de México, A.C. (AALMAC), cuya tarea básica fue por años la capacitación jurídico-administrativa de los servidores públicos emanados de ese instituto político.
2. En 1994, con el apoyo del Partido Acción Nacional, se integró la Asociación de Ayuntamientos por el Municipio Libre, hoy Asociación de Municipios de México, A.C., (AMMAC). El trabajo de capacitación y el de asesoría permanente a sus alcaldes, además de su vinculación con organizaciones internacionales,

- pusieron a la AMMAC a la vanguardia del trabajo organizativo en México y ante instancias internacionales.
3. En 1996 el Partido Revolucionario Institucional promovió la conformación de tres asociaciones regionales de alcaldes, emanados todos ellos de dicho organismo político, a saber: la Asociación del Norte, la del Centro y la del Sur del país. En 1997 estas asociaciones se integraron en la Federación Nacional de Municipios de México, A.C. (FENAMM). La FENAMM gradual y progresivamente ha influido en la conformación de una Agenda Nacional.
  4. En la primera década del año 2000 se constituyó la Asociación de Autoridades de Acción Nacional (ANAC), instancia técnica y política de apoyo a la gestión e las autoridades locales emanadas del Partido Acción Nacional.
  5. Durante la primera década del siglo XXI han habido intentos esporádicos y coyunturales por integrar la Conferencia Nacional de Municipios, darle personalidad jurídica y reconocimiento constitucional. La prevalencia de intereses partidistas o la falta de un proyecto claro han impedido este importante avance.
  6. Existen en el país cerca de 50 Asociaciones formalmente constituidas que trabajan en materia política, en asuntos temáticos y en aspectos técnicos. El gran problema es que las coincidencias de estas Asociaciones son coyunturales. Sus programas de trabajo son demasiado particulares. Y no existe una coordinación para impulsar el desarrollo que el país demanda.

Algunas de estas asociaciones han realizado un trabajo local o regional destacado, pero la mayoría han fenecido al término del propósito que motivo su integración.

A este panorama debe adicionarse que las instancias gubernamentales de los órdenes federal y estatal tampoco han promovido la organización nacional de municipios, y a las autoridades de los mismos sólo las convocan para poner en marcha y ejecutar proyectos del interés de los dos primeros órdenes de gobierno.

Ante este panorama, la pregunta es: ¿Es posible pugnar por conformar una Asociación Nacional de Municipios, privilegiando con ello el interés nacional sobre el particular o partidario? La respuesta seguramente será sí. Faltará definir el programa a seguir para llegar a este fin y para saber quién da el primer paso.

Justificar la creación de una Asociación Nacional de Municipios en el actual contexto nacional, caracterizado por la creciente confrontación político electoral y por el atrincheramiento ideológico partidista de las asociaciones municipalistas existentes, constituye un singular reto, pues no sólo requiere explicar sus objetivos y funciones sino también ubicar a esta Asociación como agente y promotor del desarrollo integral del Estado Mexicano, y "vender" la idea de su importancia y peso político.

Las asociaciones de municipios y de autoridades del municipio existentes hoy en día fungen primordialmente como instancias de los partidos políticos que, por lo general, actúan como órganos de asistencia técnica. Es decir, son instancias abocadas a la deliberación de problemas que les son comunes, a plantear soluciones a los mismos y a asistir y orientar el desempeño de las administraciones municipales, procurando que éstas cumplan eficaz y eficientemente sus funciones. Su propuesta política básica es conservar el poder donde gobiernan.

En resumen: La conformación de la Asociación Nacional está aún distante. Por ello, con el fin de contribuir a que el proyecto asociacionista pueda consolidarse y fortalecer la capacidad de representación y negociación ante y entre los Poderes de la Unión, a continuación se exponen algunos puntos básicos que deberán considerar los alcaldes que se interesen en conformarla. Estos aspectos han sido tomados de documentos básicos de Asociaciones que a nivel mundial han probado su funcionamiento, y cuya experiencia conviene aprovechar a la brevedad.

La Asociación Nacional es ante todo una instancia política y técnica.

**De carácter político**, porque está conformada por autoridades, por gobernantes, legítimos y legalmente electos y reconocidos por los miembros de su comunidad, con capacidad de liderazgo, de acción y de decisión, para ejercer sus atribuciones y promover el desarrollo de sus municipios. Es decir para ejercer el poder que la Ley le reconoce y le otorga.

**De índole técnica**, en razón de que entre sus funciones generales está promover el desarrollo y funcionamiento eficaz y eficiente de las administraciones locales y el sano y oportuno funcionamiento del gobierno.

Entre los objetivos y funciones básicos que la Asociación Nacional deberá considerar al integrarse sobresalen:

- a) La conformación de un programa nacional de desarrollo municipal emanado de los propios municipios, que se distinga por su objetividad y viabilidad de ejecución, particularmente atendiendo la heterogeneidad social y económica que caracteriza a los 2,445 municipios del país.
- b) La promoción e impulso de la cooperación, de la coordinación de esfuerzos y de la suma de voluntades para promover planes y programas a nivel nacional, regional y estatal.
- c) El privilegiar el diálogo, la reflexión y la discusión como elementos fundamentales de la toma de decisiones, con independencia de la militancia político-partidista de los miembros de la misma.
- d) La búsqueda y consolidación de escenarios de diálogo y acuerdo con las instancias vinculadas al desarrollo municipal, particularmente con los tres poderes federales,

el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, y con los otros dos órdenes de gobierno, el federal y el estatal.

Finalmente, cabe destacar que la Asociación funcionará si existe voluntad de constituirla, si sus miembros colaboran y aportan los recursos humanos, materiales y financieros que permitan su consolidación y su funcionamiento.

Es así como el Estado mexicano está reorganizándose y redefiniendo su rumbo. En el ámbito local, en el terreno de la microeconomía, de la micropolítica, de la comunidad misma, cada día se multiplican los esfuerzos por contrarrestar las limitantes jurídicas, políticas y económicas que imponen la centralización y la globalización. Día con día se está reinventando nuestro país.

A todos estos aspectos se agregan en la agenda municipal para el nuevo siglo dos temas de trascendental importancia para el desarrollo de este orden de gobierno. Uno de ellos la reelección inmediata de los alcaldes; otro, la ampliación del periodo gubernativo de los alcaldes. En los círculos políticos y académicos ambos temas han sido objeto de importantes reflexiones, pero existe la coincidencia de que aún no han sido ampliamente discutidos.

#### **IV.5. Promoción y fortalecimiento de la organización comunitaria**

La crisis permanente ha evidenciado que el federalismo actual, compuesto por tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), ya le queda chico a la sociedad mexicana. Entre 1900 y el año 2000 la población aumentó siete veces, mientras que el número de municipios, es decir, de organizaciones político-administrativas de la sociedad, sigue siendo casi el mismo. El resultado es la creciente ingobernabilidad, improductividad y deterioro de la nación y de sus recursos. Es como si en una casa donde vivía una familia ahora deben vivir siete. Tenemos que construir más casas, más unidades político-administrativas, para que las familias vivan mejor.

Esta nueva infraestructura político-administrativa puede crearse sin aumentar necesariamente el número de municipios. Basta con dotar de poder a las comunidades que componen al municipio para que éstas tengan gobierno, facultades municipales, y presupuesto propios. En otras palabras, basta con crear el *orden de gobierno* comunitario o vecinal.

Sobre esta nueva infraestructura político-administrativa la sociedad podrá desplegar mejor sus capacidades creadoras, elevar su nivel y calidad de vida y engrandecer a la nación.

En Tabasco existe un antecedente de cuarto orden: los “Centros Integradores”; en Puebla existen las llamadas “Juntas Auxiliares” y en Tlaxcala –quizá el modelo de gobierno

comunitario más avanzado y vanguardista de América Latina– existen las Presidencias Municipales de Comunidad. En ninguno de estos casos ha crecido la burocracia o la tramitología, lo que se trata es de acercar el gobierno con sus ciudadanos, y de juntos promover un desarrollo integral, incluyente y con miras al beneficio colectivo.

En el ámbito internacional, puede citarse a Francia, que organiza a su población de 50 millones de habitantes a través de más de 36,000 unidades de gobierno. Lo que equivaldría a 1,380 habitantes por unidad de gobierno. Y también a nuestros vecinos, los Estados Unidos, que organizan a su población de 280 millones de habitantes a través de más de 80,000 unidades de gobierno. Lo que equivaldría a 3,500 habitantes por unidad de gobierno.

México, en contraparte, organiza a su población de 114.3 millones de habitantes a través de 2,500 unidades de gobierno. Lo que equivaldría a 42,000 habitantes por unidad de gobierno. En comparación a Francia y a Estados Unidos, México tiene un enorme déficit de organización, es decir, es una sociedad sub-organizada.

Es preciso y urgente, promover la conformación del gobierno comunitario y vecinal, a partir de un esquema de desconcentración y descentralización de atribuciones, facultades y recursos, del Estado hacia los municipios y de estos hacia las comunidades que los conforman, con el fin de impulsar el desarrollo integral de la entidad, de fortalecer el papel y actuación de las instituciones de gobierno y de fomentar la participación social organizada, corresponsable, comprometida y decidida, en acciones a favor del beneficio colectivo.

De manera particular, una reforma política de este tipo debe:

- ✓ Promover la reorganización del territorio, la población y el gobierno, en tanto elementos básicos de la estructura del Estado, a efecto de consolidar una reforma que coadyuve al desarrollo integral de la entidad;
- ✓ Impulsar, de manera prioritaria, un proyecto integral de descentralización y desconcentración de facultades, atribuciones y recursos, de la Entidad Federativa hacia sus municipios, y de estos hacia sus comunidades;
- ✓ Impulsar las reformas legales y administrativas que permitan consolidar el proyecto de reforma municipal mediante la adecuación de las leyes, los reglamentos y las disposiciones normativas, vinculadas al quehacer municipal;
- ✓ Establecer las instancias y mecanismos para el fortalecimiento y consolidación de la representación social en la definición y ejecución de las tareas del gobierno y la administración públicos;
- ✓ Procurar la distribución y asignación de recursos financieros directamente a las comunidades, a partir de dos criterios básicos: El índice de población y el grado de marginalidad;



- ✓ Multiplicar las acciones y tareas a favor del desarrollo de la comunidad con base en la corresponsabilidad y multiplicación de esfuerzos;
- ✓ Avanzar en la gobernabilidad del Estado con base en la negociación, el consenso, la conciliación, la concertación y la afinidad de esfuerzos en el desarrollo de las tareas gubernativas que conlleven a promover el desarrollo integral de la comunidad;
- ✓ Impulsar la reorganización de los sistemas de producción, distribución y consumo, de bienes y servicios a lo largo y ancho del territorio nacional;
- ✓ Promover la apertura hacia los mercados externos con base en sistemas productivos y de comercio que apunten hacia la eficiencia y la competitividad, a partir del respaldo institucional, de la asistencia técnica y de la asesoría, por parte de instituciones especializadas en procesos de intercambio;
- ✓ Llevar a cabo un amplio programa de desregulación y simplificación administrativas que faciliten los trámites de los particulares ante los gobiernos estatal y municipal, y
- ✓ Redefinir e instaurar nuevas reglas electorales que garanticen la inclusión, la representatividad, la equidad y la transparencia en la elección de gobernantes y en el uso y aprovechamiento de los recursos públicos dedicados a este fin.

Sólo si avanzamos hacia una mejor organización social podremos construir una mejor nación. No son las dádivas gubernamentales, ni el paternalismo, ni la demagogia, lo que nos sacará adelante. Es el esfuerzo y la responsabilidad compartida entre gobierno y sociedad lo que nos hará fuertes y merecedores de un futuro más promisorio.