

LOS CONVENIOS DE COORDINACION COMO INSTRUMENTO DE LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA

Humberto Benítez Treviño

DESDE su campaña el Presidente Miguel de la Madrid propuso, como dos acciones prioritarias de su gobierno, la Descentralización de la Vida Nacional y la Democratización Integral. La primera de ellas, entendida como un proceso de revisión de competencias del Sistema Federal, que rompa con prácticas centralistas que lo único que han logrado es un sistema rígido y absorbente de niveles de gobierno. Nuestro país requiere combatir todo tipo de concentraciones y a partir del reconocimiento de Entidades Soberanas y Municipios Libres, como sustento de la pirámide federal, se requiere descentralizar la toma de decisiones y reorientar en polos de desarrollo las actividades productivas.

La Democratización Integral, pugna porque la toma de decisiones políticas tenga como sustento a la participación popular y el apego estricto de la actuación de los funcionarios públicos a nuestro régimen de Derecho, como presupuestos insoslayables para alcanzar la Democracia que nuestra Constitución define como un sistema de vida, una estructura política y un régimen jurídico.

Dentro de este contexto, el Constituyente Permanente aprobó, el 3 de febrero de 1983, las reformas al Artículo 115 Constitucional que tienden a reconocer a los Municipios fuentes de ingresos propios, prestación de servicios públicos integrales, capacidad administrativa, participación en la formulación

de planes de desarrollo, coordinación con otros Municipios y con los Estados, en suma, el papel de célula política esencial de nuestro Sistema Federal.

Sin embargo, el Artículo 2o. Transitorio del 115 Constitucional concede un año de plazo, que se venció el 3 de febrero de 1984, para que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados procedan a reformar y adicionar las Leyes federales y las Constituciones y Leyes locales. Tenemos con esta histórica reforma, el marco de referencia, las adecuaciones legislativas que realizan los Estados, deben romper con la inercia que desgraciadamente refleja la vida municipal, desterrar mentalidades y actitudes centralistas y reconocerle al Municipio capacidad administrativa, económica y política. Con ese sentido, las adecuaciones deben contemplar al municipio del mañana, para que responda a las necesidades que le planteará un mundo futuro.

México tiene este año una población de 76 y medio millones de habitantes, un área metropolitana de 14 y medio millones que es el mejor argumento para sostener que no hemos sido capaces de romper las estructuras centralistas. Las otras 2 áreas metropolitanas del país, Guadalajara y Monterrey, empiezan a padecer los graves problemas de la megalópolis. En el año 2,000 nuestra población será de 140 millones de habitantes, de los cuales 84 millones vivirán en ciudades, la Ciudad de México albergará a 31 millones. Habrá 378 ciudades en la República Mexicana, de las cuales 38 contarán con más de medio millón de habitantes y 13 con más de un millón. Guadalajara tendrá 8 millones y Monterrey contará con 7. El hecho es que la demanda de servicios se triplicará, independientemente de que su prestación será de alto costo económico y social.

Tenemos el compromiso ineludible de diseñar al Municipio del siglo XXI, sobre todo cuando ya los científicos norteamericanos Walter Jhonson y Charles Berry han anunciado para el año 2,000 el lanzamiento experimental de la primera ciudad satélite con habitantes permanentes.

La filosofía de la coordinación, en las tres instancias de gobierno, debe ir más allá de las simples adecuaciones a la ley y constituir un instrumento sólido de modernización administrativa. El plantearla en las leyes y Constituciones locales, no debe orillarnos a establecer trámites burocráticos excesivos que la hagan ineficiente; al contrario, se deben establecer condiciones que permitan a los municipios la prestación de los servicios públicos, de la mejor manera, en el menor tiempo y con el menor costo posible. Ese debe ser el sentido de la Administración Pública, servirle al hombre con eficiencia y prontitud.

En consecuencia quisiera subrayar algunos presupuestos de la coordinación, que considero importantes:

1.— El Fortalecimiento Municipal como una necesidad de interés nacional.- En todas las reuniones que en esta materia se han celebrado en el país, reiteradamente escuchamos los justos reclamos de los funcionarios municipales, que padecen prácticas centralistas que los sojuzgan política y administrativamente. Los habitantes de cada Municipio tienen el derecho de tomar las decisiones que les corresponden en esa instancia de gobierno, en la que deben respetarse los legítimos intereses locales. La Descentralización Política hacia la comunidad, es la respuesta para el fortalecimiento de nuestro Sistema Federal que requiere revertir, enérgicamente, la tendencia centralizadora que hemos padecido.

2.— Las Constituciones locales y Leyes Orgánicas Municipales deben establecer una tipología municipal. Tenemos 2,378 municipios en el país*, que constituyen un mosaico de realidades, por lo tanto, se debe tomar en cuenta su situación socio-económica, su grado de desarrollo, su cercanía con las grandes metrópolis y los contrastes, entre los que cuentan con recursos económicos y capacidad administrativa y los que carecen de ellos. Una clasificación, convencional como todas, podría distinguir entre municipios metropolitanos, urbanos y rurales.

* Ya se creó el municipio de Navolato, Sinaloa, que inició sus funciones en enero de 1984.

3.— Al reglamentar la fracción segunda del 115 Constitucional, las Legislaturas de los Estados deben de reconocerle capacidad legislativa a los Ayuntamientos como principio básico, para expedir sus bandos de Policía y buen Gobierno, los reglamentos, circulares y todas aquellas disposiciones administrativas de observancia general que sean necesarias en sus respectivas jurisdicciones.

4.— Al adecuar la fracción tercera que establece que:

“Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los servicios públicos de:

- a).- Agua potable y alcantarillado.
- b).- Alumbrado público.
- c).- Limpia.
- d).- Mercados y Centrales de abasto.
- e).- Panteones.
- f).- Rastro.
- g).- Calles, parques y jardines.
- h).- Seguridad pública y tránsito.
- i).- Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera”.

Las Legislaturas de los Estados deben darle un voto de confianza al Municipio y establecer, como excepción, el concurso de los Estados para la prestación de los servicios públicos ya que, la fracción cuarta, establece que los Municipios tendrán

autosuficiencia económica al percibir contribuciones que versen sobre la propiedad raíz, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, de acuerdo a la reforma empezaron a partir del 1o. de enero de 1984.

Se trata de romper el círculo vicioso de que: "los Municipios no tiene capacidad administrativa, porque carecen de recursos económicos y no tienen recursos económicos porque carecen de capacidad administrativa".

Ahora, con la reforma tienen apoyo económico y capacidad administrativa.

5.— Respecto a la coordinación y asociación entre los Municipios para la más eficaz prestación de los servicios públicos, se sugiere que se establezca, en las Leyes locales, la necesidad y justificación de la coordinación, los procedimientos y condiciones, los fines y la evaluación periódica de los programas, así como las causas de extinción de la misma.

De igual forma, por lo que toca a los Municipios conurbados, la coordinación deberá establecerse entre las tres instancias de gobierno, a partir de la Ley Federal en la materia, y en concreto, con los decretos que crean cada una de las comisiones de conurbación específicas.

6.— Las empresas paramunicipales constituyen una alternativa que, se sugiere, exploren las Legislaturas de los Estados al hacer las reformas respectivas, como respuesta a la necesidad imperiosa que algunos Municipios, sobre todo los conurbados y los urbanos, requieren para la mejor prestación de sus servicios públicos. Asimismo, es conveniente ampliar el radio de acción y las funciones de los Comités de Planeación para el Desarrollo Económico y Social de los Estados, COPLADES, como sólidos instrumentos de desarrollo inter-municipal y regional.

7.— Que se establezca en las Constituciones locales y Leyes Orgánicas Municipales, la facultad de los Municipios para elaborar sus propios planes de desarrollo municipales y su intervención en la aprobación de los programas regionales, en suma, su participación en el desarrollo urbano que les permita fijar orientaciones para su crecimiento racional y establecer y preservar, en su caso, reservas ecológicas territoriales.

8.— La Capacitación Municipal, debe establecerse como premisa fundamental en las Leyes Orgánicas Municipales, distinguiéndose entre los servidores públicos de los Ayuntamientos que sean de elección popular y los que estén sujetos a nombramiento y que constituyen la planta de empleados de los mismos.

Estamos convencidos de que tan grave como la corrupción es la ineficiencia, que causa graves estragos en la Administración Pública por desviar los programas y encarecer su aplicación.

En el mes de junio de 1983, se estableció en el seno del Instituto Nacional de Administración Pública el Centro de Estudios de Administración Municipal (CEDAM), como reclamo generalizado de los Institutos de Administración Pública de los Estados y como foro permanente para el intercambio de las experiencias municipalistas de los Estados, así como para desarrollar la vertiente municipal y regional de la planeación democrática.

Sugerimos que en los Estados se creen o fortalezcan, en su caso, los organismos de apoyo municipal a los que puedan acudir los servidores públicos municipales en busca de información, intercambio de experiencias y actualización.

9.— La Renovación Moral debe tener en los Ayuntamientos su mejor instrumento social, porque fue ésta la demanda nacional que el pueblo de México le hizo al Presidente De la Madrid desde su campaña, así con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, con

las reformas al Título Cuarto de la Constitución, con la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades para los servidores públicos, con las reformas al Código Civil, al Código Penal y con la expedición de los acuerdos que regulan la asignación y uso de bienes y servicios (Acuerdo de Austeridad), y las relaciones de los servidores públicos con sus familiares (Acuerdo Antinepotista) se establece un nuevo código de conducta al que deben ajustarse, sin excepción, todos los servidores públicos federales, desde el Presidente de la República hasta el más modesto de los empleados.

Debemos recordar que el decreto de reformas al Título Cuarto Constitucional, concede un año de plazo para que las Legislaturas de los Estados expidan sus Leyes de Responsabilidades y realicen las reformas Constitucionales necesarias para cumplir con su contenido. Más aún, los servidores públicos municipales, a partir de la reforma al 115, regirán sus relaciones laborales en base a lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución.

10.— El Plan Nacional de Desarrollo, como instrumento para alcanzar los objetivos del Gobierno de la República, establece cuatro vertientes: La obligatoria, para el ámbito del Sector Público Federal; la de coordinación, para las acciones en materia de planeación entre, Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados y, las de concertación e inducción para las acciones de los sectores público, social y privado.

Dentro de la vertiente de coordinación, tenemos una rica gama de posibilidades para la aplicación de programas regionales; para atacar problemas específicos como el Programa del Mar de Cortés, el Plan Chiapas, el Plan Tabasco, el Programa de Apoyo a Franjas Fronterizas y Zonas Libres y el Programa de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

11.— Los Convenios Unicos de Desarrollo, que han suscrito los Gobiernos locales con el Gobierno Federal para coordi-

nar esfuerzos y promover el desarrollo integral de las entidades federativas, constituyen una herramienta vigorosa para solucionar problemas regionales.

Se sugiere que en los Convenios Unicos de Desarrollo, se establezca un apartado en el que se determine en qué condiciones deben los Estados transferir a los Municipios la ejecución de obras, la prestación de algunos servicios públicos no encuadrados en la reforma o la asunción de funciones del orden federal.

Si logramos que las adecuaciones sean revolucionarias e interpreten el espíritu de la reforma Constitucional, podremos resarcirle al Municipio la función por la que lucharon los Constituyentes de 1917: concebirlo como la célula política del Sistema Federal, como la escuela primaria de la Democracia, y como la respuesta social que le procure al hombre oportunidades de trabajo, cultura y vivienda como meta inaplazable para evitar injusticias y desigualdad social.