

## LA CRISIS Y LA REFORMA MUNICIPAL

Raúl OLMEDO

Después de la crisis de 1976, México vivió un largo periodo de crecimiento económico, sostenido a base de endeudamiento externo, exportación de petróleo y emisión inflacionaria de dinero. Los desequilibrios generados en la segunda mitad de los setenta trajeron como consecuencia en 1982 una fractura del sistema monetario y financiero nacional, que se tradujo en un decrecimiento brusco de la producción.

Para hacer frente a esta situación de crisis, el presente régimen puso en marcha el Programa de Reordenación Económica, que consistió fundamentalmente en la implantación de una serie de medidas monetarias y de reducción del gasto público. Tales medidas arrojaron resultados positivos en el año de 1984. El PIB (a precios constantes) registró un incremento de 3.5% en relación con el año anterior, las exportaciones mostraron un gran dinamismo (las ventas no petroleras al exterior fueron las que más avanzaron), el empleo también mejoró, la reestructuración de la deuda pública registró un avance significativo, las tasas de interés nacionales fueron positivas, por lo que se favoreció el ahorro interno y se mantuvo el poder adquisitivo de los ahorradores.

Sin embargo, a pesar de que la política económica logra detener la crisis coyuntural, las causas de la crisis estructural persisten aún. De los elementos negativos destacan el déficit presupuestal y la inflación. La inversión es baja y, por lo tanto, no se repone el desgaste de la planta productiva, a la vez que se acelera el deslizamiento del peso. El año de 1985 es de incertidumbre. La economía internacional experimentará, al parecer, una desaceleración respecto a 1984. Los pronósticos para los países desarrollados auguran una baja en el ritmo de crecimiento de sus economías.

Es posible que esta desaceleración provoque, a su vez, un decaimiento en el ritmo de crecimiento de los países subdesarrollados, los cuales se encuentran en una situación de agobio financiero, fuga permanente de capitales, devaluación de su fuerza de trabajo en relación con la de los países desarrollados, empobrecimiento y desnutrición progresivos.

Tal vez varios países tendrán que declararse en moratoria (suspensión provisional) de pagos a la deuda externa, que es el factor que más está bloqueando el desarrollo de sus fuerzas productivas. Esta situación podría ser interesante para México, quien podría tener la oportunidad de pasar a una segunda forma de renegociación de la deuda, haciendo que parte del pago sea para cubrir intereses y otra para cubrir capital (el principal). Los pagos al capital permitirían reducir progresivamente el monto de los intereses, contrariamente a lo que está ocurriendo en la actualidad.

Hay tendencias a que continúe el descenso de los precios internacionales del petróleo y a que las tasas de interés internacionales se incrementen, especialmente a causa de los enormes déficit presupuestal, comercial y de pagos, de Estados Unidos. Para hacer frente a esos déficit, Estados Unidos demandará fuertes cantidades de dinero, dólares, los cuales elevarán su precio.

Para México, ambas tendencias son perjudiciales pues disminuyen sus ingresos e incrementan su deuda. Ello obliga a nuestro país a intensificar los esfuerzos para aprovechar sus propios recursos internos, tanto en lo que se refiere a la fuerza de trabajo de su población como a sus riquezas naturales potenciales. México tiene que buscar las formas de organizarse para alcanzar tales propósitos.

La política de reordenación económica ha tenido resultados positivos, pues ha permitido la armonía social a pesar de la drástica reducción del poder de compra de las mayorías. Sin embargo, hay sectores del comercio que están abusando e incrementando los precios muy por encima de las alzas de precios de los productores e industriales.

Ello podría provocar contradicciones entre el sector comercial y el industrial —en la medida que el aumento de precios al consumidor favorece al comerciante pero afecta al productor—, al provocar una disminución del consumo. Se estaría forjando, así, una nueva alianza entre el Estado, los trabajadores y algunos industriales, contra la especulación intencional de ciertos sectores del comercio.

En lo que respecta a la economía internacional, encontramos que a causa de la compleja integración económica a que ha llegado el mundo, el factor externo se ha vuelto determinante para el desarrollo no sólo de las naciones subdesarrolladas sino también de las naciones altamente desarrolladas. Sin embargo, expresiones de esta integración internacional como la deuda externa, afectan de manera especial a países como el nuestro.

A tal grado pesa el factor externo, que a veces obliga a los gobiernos

a concentrar demasiada atención en él y a descuidar las posibilidades de crecimiento interno a partir de las propias fuerzas de la nación.

Sin embargo, es necesario advertir que los problemas de la economía internacional no se van a traducir en una solución automática de nuestros propios problemas. La crisis de nuestro país obedece sobre todo a fallas estructurales internas y a una serie de políticas que hasta ahora han resultado inoperantes. Se requiere entonces revisar las políticas de industrialización para lograr que la producción industrial responda a las necesidades del país, rompa o disminuya su dependencia del exterior y deje de ser obsoleta.

Quizá la atención está demasiado puesta en el exterior. Sin embargo, son muchas las cosas que podemos hacer en el interior para solucionar nuestros problemas, tanto cotidianos como históricos.

La unidad la podremos encontrar más fácilmente si las políticas económicas ponen su mayor peso en aumentar la producción interior. Todos los sectores sociales ganan. Nadie pierde. En cambio, si se pone el acento en el factor externo, unos ganarán y los más perderán. Hay y habrá división, debilitamiento de la nación. Sin transformar el factor interno, difícilmente podremos corregir el factor externo. Esta tarea tan compleja corresponde al Estado emprenderla, pero no basta la acción gubernamental, se requiere la participación de todos los sectores de la sociedad.

Desarrollar la provincia mexicana, tan desaprovechada tanto en sus recursos humanos como naturales, es la única vía a corto plazo para compensar los efectos negativos de la situación mundial. Para lograrlo sólo hace falta reorganizar muchos esfuerzos y muchos flujos comerciales y productivos. No se requiere de capital externo y se puede partir de proyectos sin el lastre del endeudamiento externo anterior.

Es necesario establecer centros reorganizadores en cada estado de la República y, de ser posible, en los municipios. En primer lugar, un centro que se dedique a la tarea de investigar cuáles son los recursos humanos y naturales del estado y cómo convertirlos en riqueza útil para la sociedad. Este centro combinaría el potencial intelectual y científico que se encuentra en las instituciones de educación superior y de desarrollo científico y tecnológico con las finalidades de elevar el nivel y la calidad de la vida de su población. Ya existen dos o tres centros de este tipo en el país.

En segundo lugar, un centro de elaboración de proyectos de inversión. Existe una opinión generalizada de que aquí se encuentra uno de los principales "cuellos de botella" que impiden poner el dinero (que

sobra en los bancos o que escapa al exterior) a trabajar en proyectos productivos capaces de generar empleo, ingreso, poder de compra y mayor producción. Se pueden organizar grupos multidisciplinarios, con parte de la burocracia estatal, que se dediquen a elaborar, sin cesar, proyectos de inversión. Al principio parecerá arriesgado invertir en lo desconocido, pero a medida que los proyectos se pongan en marcha y tengan éxito, ganarán la confianza de los inversionistas (quienes pueden invertir su fuerza de trabajo, si es lo único que tienen, o sus ahorros).

En tercer lugar, un centro de productividad para el desarrollo regional que capacite tanto a la mano de obra como a los organizadores de las empresas resultantes de los proyectos de inversión, tanto en la agricultura como en la industria y el comercio.

En cuarto lugar, un centro de innovación tecnológica cuyo objetivo sea copiar, adecuar y asimilar tecnología externa sistemáticamente, a fin de incrementar poco a poco nuestra independencia en ese orden, permitiendo producir en México lo que todavía se importa. Otro aspecto de la labor del centro de innovación sería mejorar las tecnologías existentes (aunque sean rudimentarias) y así aumentar la productividad.

Los diferentes centros podrían funcionar por separado, estableciendo una coordinación y colaboración mutua de sus esfuerzos y resultados. O bien podrían funcionar dentro de una entidad que los englobe bajo una misma autoridad.

En este sentido, la política de fortalecimiento municipal es una de las vertientes fundamentales de la democratización integral y del proceso de revitalización de la provincia.

La democratización y el fortalecimiento del municipio son formas de redistribución del poder económico, político y social altamente concentrado. Es la excesiva concentración y centralización del poder en territorios y grupos de población restringidos lo que está bloqueando y frenando el desarrollo de las fuerzas productivas. Redistribuir el poder es liberar a las fuerzas productivas de la sociedad para que nuevamente se desarrollen y ejerzan su efecto benéfico sobre toda la nación.

Es necesario emprender, en primer término, una redistribución del poder del Estado. En la actualidad, el Estado en su nivel federal ha concentrado y centralizado excesivamente el poder estatal, restándole poder al estado en el nivel estatal y en el nivel municipal. Para que los estados y los municipios *puedan* desarrollarse es necesario devol-

verles *poder*. La descentralización del poder público, es decir, del Estado, es la premisa para la descentralización del poder de la sociedad nacional. Es a partir de la redistribución del poder federal hacia los estados y de éstos hacia los municipios como se inducirá la redistribución del poder de la sociedad nacional, hoy centralizado en las metrópolis, hacia toda la provincia.

Sólo redistribuyendo el poder hacia los municipios permitirá a ese poder descentralizado convertirse en polo de desarrollo y de atracción de la población y de los recursos. Poder es capacidad de hacer, capacidad de gobernar, capacidad de conducir y utilizar los recursos de la nación para el bien de la comunidad municipal.

Es una prioridad para quienes ejercen el poder del Estado a nivel federal y estatal, entender que la redistribución del poder hacia el municipio no constituye una pérdida de poder para ellos. El poder no es una suma constante. Redistribuir y descentralizar el poder no significa restarle poder a quien antes lo tenía. Por el contrario, el poder es susceptible de incrementarse y multiplicarse. La manera de aumentar el poder de la nación es redistribuyendo y descentralizando el poder existente. Creando tantos polos de poder como municipios tiene la nación, se crearán tantas fuentes de nuevo poder. El poder se reproduce, en las actuales condiciones históricas, descentralizándolo, redistribuyéndolo. El poder adecuadamente redistribuido genera más poder. No se pierde ni se resta poder a nadie.

La redistribución y descentralización del poder del Estado del nivel federal para el nivel estatal y de éste hacia el nivel municipal, equivale a devolverle al propio Estado su capacidad de gobernar la población y el territorio en todas las regiones y localidades del país.

La reforma municipal es una reforma política cuyo propósito es ampliar la democracia. En otras palabras, la salida de la crisis y la posibilidad de alcanzar nuevas etapas del desarrollo económico y social dependen de que seamos capaces de ampliar la democracia en México.

El fortalecimiento del municipio no es, por lo tanto, una cuestión técnica sino eminentemente política. Por supuesto, la técnica juega un papel muy importante para que el gobierno y la administración municipales puedan asumir las nuevas tareas y facultades que le atribuye la Constitución. Pero la reforma municipal es ante todo una ampliación de la democracia.

Ciertamente, la descentralización y redistribución del poder hacia el municipio implica un cambio de actitud del gobierno y de la comunidad municipales. No se trata simplemente de "recibir" el poder que

se redistribuye. Se trata más bien de que la redistribución del poder hacia el municipio le permita generar más poder de manera autónoma. El poder redistribuido debe transformarse en capacidad para organizar los recursos humanos, naturales, materiales y financieros de la comunidad, a fin de generar riqueza y bienestar. La organización genera más poder. Se trata, pues, de redistribuir el poder del Estado, es decir, el poder de la organización social, para mejorar tal organización al nivel municipal y, así, generar más poder municipal.

Atravesamos momentos difíciles. La crisis actual es de largo plazo. El municipio —es decir todos los mexicanos—, tiene que triplicar ahora su esfuerzo y su trabajo: para recuperar los niveles de crecimiento anteriores y para elevar los niveles de vida. Triplicar el trabajo y el esfuerzo de la comunidad municipal requiere, con prioridad, que el gobierno municipal aumente su poder para organizar a la comunidad en vistas al aprovechamiento integral de los recursos con que cuenta el municipio.

Sin embargo, para que el municipio se convierta en un verdadero promotor del desarrollo es necesario que se transforme en una institución fuerte y con personalidad propia, tal como lo son los gobiernos federal y estatal.

Ocurre que hasta ahora en el afán de consolidar una nación integrada después de la desgarradora Revolución de 1910, el poder triunfante puso el acento en institucionalizar el nivel federal. Actualmente es indudable que el nivel del gobierno federal cuenta con una sólida institucionalización, normatividad y personal altamente calificado, con experiencia política y técnica para hacer funcionar las instituciones de la administración pública. Incluso sabemos que el centralismo se tradujo en un exceso de normas y reglamentos que comenzó a entorpecer el propio funcionamiento de la administración pública.

En el nivel del gobierno estatal, la institucionalización del poder ha sido más lenta y desigual. Sin embargo, se puede afirmar que en la actualidad todos los estados de la República han alcanzado un grado satisfactorio de institucionalización, que sin duda es necesario superar continuamente. Las administraciones públicas estatales cuentan también en buena medida con personal calificado y con experiencia. La diversidad de los estados muestra una diversidad en estilos políticos. Pero existe ya la estructura institucional plenamente afirmada que sólo le hace falta desarrollarse según las condiciones económicas, demográficas y culturales de cada estado.

En cambio, en el nivel del gobierno municipal prácticamente no

existía una estructura institucional. El ayuntamiento, base de la institución política municipal, tenía mal definidas —más bien indefinidas— sus atribuciones y funciones, por lo que tanto el nivel estatal como el federal absorbieron el poder que supuestamente le correspondía al municipio. Además, es sabido que en la mayoría de los municipios, cuando cambian las autoridades, no queda continuidad en las acciones. Ello significa que no hay instituciones capaces de preservar y acumular el patrimonio administrativo y político del municipio y de su ayuntamiento.

Excepto en municipios desarrollados, cada nuevo equipo de gobierno tiene que emprender todo casi desde cero. Tiene que formar sus propios archivos, sus propios métodos de trabajo. Tiene que formar su nuevo personal administrativo, etcétera. Y cuando ya está entrenado para gobernar y administrar decorosamente, se le termina su periodo de tres años y tiene que cederle el puesto a un nuevo equipo que, a su vez, tiene que volver a partir de cero.

Al presidente Miguel de la Madrid se debe el mérito histórico de haber promovido la institucionalización del poder municipal, mediante la reforma del artículo 115 de la Constitución. Hoy el municipio mexicano cuenta con el marco jurídico constitucional que define sus atribuciones y que amplía de manera fundamental su poder y su autonomía. Ya las legislaturas estatales han, a su vez, incorporado la reforma del artículo 115 a sus constituciones locales, llevando así la reforma municipal a una segunda etapa de concretación y realización.

Sin embargo, todavía hace falta pasar a la tercera y definitiva etapa para que la institucionalización del municipio se materialice donde debe materializarse: en el municipio mismo. Esta tercera etapa consiste en que cada municipio asegure sus nuevas atribuciones, sus nuevas funciones, estableciendo la normatividad que le permita, tanto a la comunidad como al ayuntamiento, asumir institucionalmente (no arbitrariamente) el poder que le concede el artículo 115 de la Constitución general de la República.

Los municipios tienen que pasar entonces a una etapa intensiva para elaborar sus normas, sus reglamentos, sus procedimientos mínimos para ejercer el nuevo poder. A medida que esto se lleve a cabo, estaremos presenciando la última fase del largo camino que emprendió México para convertirse, de un país de hombres, en un país de instituciones democráticas.

La institucionalización del municipio, a través de la reglamentación adecuada, permitirá transformar la actitud del gobierno municipal. Ac-

tualmente existe una actitud pasiva y receptiva del gobierno municipal, derivada de la centralización y del paternalismo de la Federación y de los estados. El gobierno municipal se ha acostumbrado a que si no hay dinero proveniente de la Federación o del estado no se emprenden obras y actividades. Se hace depender casi toda la acción del gobierno municipal de la existencia previa de dinero. El municipio entra entonces en un círculo vicioso: como no tiene dinero no organiza actividades, y como no organiza actividades no tiene dinero. Es urgente salir de este círculo vicioso que empantana al municipio.

No es posible seguir esperando a que llegue dinero del centro para hasta entonces emprender actividad. Es necesario tomar conciencia de que nos encontramos en una crisis de larga duración. El gobierno municipal pudo esperar y mantenerse inactivo mientras el país tuvo la posibilidad de conseguir préstamos externos para suplir esta falta de actividad del municipio. Hoy esa posibilidad se ha agotado. El municipio tiene que pasar a la acción, o el país profundizará cada vez más su crisis. Este es el desafío municipal.

El cambio de actitud que se requiere del gobierno municipal es que considere que el dinero es históricamente resultado y no condición previa para emprender acciones. El gobierno municipal debe aprovechar su poder para generar más poder. Utilizar su poder de gobierno para organizar a la comunidad y generar así más poder, pues la organización multiplica la potencialidad social. Lo que no puede hacer una persona aislada lo pueden hacer dos personas combinando sus esfuerzos. El gobierno municipal tiene la capacidad de inducir la organización cooperativa del trabajo de la comunidad para crear poder. Sólo hay una forma de generar poder ahí donde no existe previamente: organizando a la comunidad. Sólo hay una forma de generar riqueza (y luego dinero) ahí donde no ha habido anteriormente riqueza (ni dinero): organizando el trabajo y el esfuerzo de los miembros de la comunidad, a fin de aprovechar plenamente los recursos que posee el territorio municipal.

Así, el gobierno municipal debe liberarse de esta traba que se ha impuesto a sí mismo: hacer depender su acción de la existencia previa de dinero. Cambiar hacia una actitud activa y prometedora. Asumir su papel originario de gobierno de la comunidad, es decir, de poder organizador de la comunidad, de poder generador de más poder: el poder engendrar riqueza en virtud de la aplicación organizada del esfuerzo de los miembros de la comunidad, para beneficio de la misma.

Es precisamente porque el municipio no tiene, en la actualidad, poder

económico, por lo que necesita generar poder social. Mientras no se comprenda este principio básico, la descentralización y el fortalecimiento municipal no serán posibles. El fortalecimiento municipal tiene que ser un proceso interno del municipio. Si bien la redistribución del poder de la Federación hacia los estados y de los estados hacia los municipios es un aliento para estos últimos, el verdadero fortalecimiento municipal consistirá en la capacidad que tenga el municipio para aprovechar ese poder redistribuido, a fin de generar más poder organizando a la comunidad. De lo contrario, se corre el riesgo de ver cómo ese poder redistribuido simplemente se consume y se agota, empobreciendo entonces al poder estatal y al poder federal. Ese es el riesgo de una descentralización si el gobierno municipal no asume su responsabilidad histórica.

En la actualidad, el gobierno municipal ya no puede limitarse a ser un prestador de servicios públicos. Debe convertirse en gobierno en el pleno sentido de la palabra, es decir, en promotor del desarrollo de la comunidad: desarrollo económico, político, social, cultural. Se ha argumentado que si el gobierno municipal es todavía incapaz de prestar los servicios públicos mínimos a la comunidad, menos podrá echarse a costas la tarea de promover el desarrollo. Este argumento no es válido, pues si ha ocurrido es justamente porque el gobierno municipal ha permanecido en una actitud pasiva, limitándose a la prestación de servicios públicos —deficientes en la medida en que siempre han sido deficientes sus recursos—, por lo que no ha podido generar más poder y más riqueza que le permitirían procurarse los ingresos para mejorar la prestación de servicios públicos al mismo tiempo que para intensificar la promoción del desarrollo.

Por todo esto, el cambio de actitud del gobierno municipal es una prioridad urgente. El dinero facilita la actividad, pero el trabajo de la sociedad, a través de su organización, genera la riqueza que posteriormente puede convertirse en dinero. Vivimos en un largo periodo de crisis donde el dinero será escaso, por más que la redistribución de los ingresos fiscales incremente la hacienda municipal. Al mismo tiempo, nuestras necesidades son muchas. No podemos esperar a que fluya de algún lado la abundancia de dinero. El dinero debe salir de cada municipio, pues el dinero no es más que la forma monetaria que adquiere la riqueza generada por el trabajo de la comunidad organizada por su gobierno. El desafío municipal expresa la fuerza productiva de la democracia y de la participación de la sociedad en los destinos del municipio y de la nación.