

## MESA REDONDA “MUNICIPIO, DESARROLLO Y ASOCIACIONES MUNICIPALES”

Luis PAREDES MOCTEZUMA

El arquitecto Luis Paredes Moctezuma, presidente municipal de Puebla y representante de la AMMAC, se refirió al tema de la asociación municipal. Señaló que esta figura es de reciente aparición en nuestro país, a diferencia de lo que sucede en otras partes del mundo, lo cual ha obedecido al centralismo que vivió México durante muchos años, pues a nadie le interesaba tener gobiernos municipales fuertes. Con la fortaleza que adquirieron los estados nacionales, el gobierno municipal vino a menos; la misma suerte que corren las ciudades como tales.

Gracias a su formación como arquitecto y sus estudios de maestría en urbanismo, Paredes Moctezuma manifestó que él ha seguido la evolución de las ciudades y se ha mantenido atento a lo que sucede en torno a ellas. Expresó que cuando el mundo se reencuentra a la ciudad como elemento clave para el desarrollo de la civilización, la gente ha logrado estadios de vida verdaderamente impresionantes, lo cual se puede constatar en un gran número de ciudades europeas e incluso en América. En nuestro México, las ciudades del virreinato adquirieron una traza y un orden envidiados por las grandes capitales europeas de su tiempo; desde luego, no han acabado de perfeccionar su modelo de desarrollo, que fue severamente vulnerado en el momento en el que las autoridades municipales perdieron el control, como sucedió con el dominio del suelo.

En nuestro país, el suelo quedó bajo el control de la Secretaría de la Reforma Agraria. A partir de ello las ciudades crecieron en medio de un total desorden sobre los ejidos, por lo cual se tuvo que crear la Comisión de Regularización y Tenencia de la Tierra (CORETT), que se ha encargado de legalizar el asunto del suelo, aunque la ilegalidad producida ha-

\* La relatoría de los ponentes de esta mesa la elaboró la licenciada Cecilia Mondragón Herrada, con base en las grabaciones efectuadas durante la sesión correspondiente.

bía deteriorado ya el espacio urbano. Señaló que se cuenta con pocas herramientas para realizar esta labor y sugirió la realización de estudios de derecho comparado, que puede ahorrar muchos años y errores.

Se refirió a la labor que desarrolla como parte del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano, en donde se realizan estudios de cómo planear estratégicamente el desarrollo de las ciudades, y cuyos estudios comparados han contribuido enormemente a avanzar en este quehacer. En virtud de esta experiencia, recomendó que se realicen estudios de este tipo para analizar el papel que deben tener los municipios en el mundo europeo, que consideren que la competencia se da cada vez menos entre países y cada vez más entre ciudades y regiones. Necesitamos de un marco jurídico que nos permita competitividad para alcanzar un alto nivel de vida.

#### Sergio ARREDONDO OLVERA

Arredondo Olvera coincidió en algunos de los planteamientos del ponente anterior. Subrayó la enorme debilidad institucional, económica y política que los municipios del país viven, y consideró que esta circunstancia no es casual, sino que se dio como producto de la evolución de las últimas décadas del siglo pasado, donde hacía falta el fortalecimiento de un gobierno nacional que le diera estabilidad política y económica.

Dicha estabilidad dio lugar al crecimiento social de nuestro país. En el mundo se reconoce a México como un país que logró por cinco décadas un crecimiento mayor al 6% del producto constante, un aumento enorme de su infraestructura industrial, el crecimiento geométrico de los satisfactores sociales, educación, salud, transporte, vivienda. En aquella etapa se requería una concentración de capacidad, de conducción política y de resolución de los problemas económicos del país. Surgieron con el tiempo las debilidades, cuando en los setenta ese modelo, que había sido exitoso, se agotó; uno de los signos fue reflejar cómo esa estructura del Estado mexicano impuesto por los tres órdenes de gobierno estaba agotado.

A partir de aquel momento se comenzó a observar la necesidad de reformar de manera estructural al municipio. Como resultado de ello, empieza a haber una dinámica mayor de la actividad política y organizacional de los municipios; por eso es que se da un movimiento municipalista, al principio sin asociaciones, después ya en el marco de tres asociaciones

nacionales y más aún se ha creado la Conferencia Nacional de Municipios de México.

Sergio Arredondo se refirió a las asociaciones de municipios como un instrumento para modificar de fondo la terrible desigualdad y el desequilibrio que existe entre los tres órdenes de gobierno. Este movimiento —afirmó— está viviendo su primavera, se está trabajando intensamente para modificar el régimen municipal. Reconoció que no ha sido la falta de propuestas, sino los consensos, que han impedido modificar de fondo la situación que viven los municipios mexicanos, aunque manifestó que algunos consensos ya se han dado entre las organizaciones municipales, pero que requieren hoy de la discusión en los niveles federal y estatal.

En primer lugar, señaló que con la Convención Nacional Hacendaria, que ya es un hecho, se busca modificar de fondo la situación hacendaria de nuestro país, donde se le otorguen potestades y responsabilidades a los municipios, así como la posibilidad de captar impuestos, capacidad de cobrar, de generar ingresos propios, de recibir recursos.

En materia política, subrayó que es increíble que en nuestro país sigamos sin la posibilidad de la reelección y con gobiernos acotados a tres años, por lo cual se está buscando la ampliación del periodo del alcalde a cuando menos cuatro años en una primera fase, y en una segunda la posibilidad de una única reelección. Se ha planteado, igualmente, la creación del instituto para el desarrollo municipal, pues se tiene el interés de crear instituciones municipalistas de este tipo.

Todo esto es lo que se está trabajando con el Congreso, a partir de una agenda legislativa que plantea reformas de fondo y reformas de coyuntura. Se trata de establecer una nueva arquitectura, en la cual se produzca en nuestro país una mayor equidad entre los tres órdenes de gobierno.

Reynaldo ESCOBAR PÉREZ

Destacó el licenciado Escobar Pérez que a través la Conferencia Nacional de Municipios ha logrado establecer diálogo con diversas autoridades federales y estatales. Se han producido diversos encuentros a fin de discutir diversos aspectos sobre el tema municipal. Los gobiernos municipales, indicó, han tratado de llevar a cabo los programas de desarrollo en sus respectivos municipios, así como de cumplir las potestades que establece la Constitución federal y las leyes que de ella emanan, pero in-

variablemente los alcaldes del país lamentan la insuficiencia de recursos y de falta de independencia política.

Por estas razones, mediante las asociaciones de municipios se ha planteando la necesidad de una revisión integral a la Constitución, ya que no es posible que sigan existiendo preceptos constitucionales que no aclaren realmente la función que debe desempeñar el gobierno municipal. Como ejemplo se refirió a las materias de educación, salud y seguridad pública, en donde existe ambigüedad, dado que a los municipios se les considera coadyuvantes de la administración estatal y de la federal sin otorgárseles recursos, facultades y atribuciones; sin embargo, al momento de evaluar dichos programas la responsabilidad del fracaso de éstos o de los escasos resultados recae en el municipio. En las materias referidas se vive una feroz centralización por parte del gobierno federal, que no distribuye recursos para echar a andar los programas o que, en el caso de que se distribuyan, no llegan a los municipios, sino que se quedan en las tesorerías de los gobiernos estatales.

Se le ha pedido con insistencia al Ejecutivo federal, subrayó el alcalde de Xalapa, el cumplimiento de sus promesas de campaña, cuando con clara vocación municipalista prometió que abandonaría la fórmula bajo la cual se mantuvo el régimen municipal por muchos años, cuando los gobiernos otorgaban a los municipios cuatro centavos de cada peso fiscal, dieciséis a los estados y ochenta centavos a la Federación, recordando que en aquel entonces propuso la fórmula de 50, 30, 20, lo que permitiría a los municipios mayor capacidad de respuesta, ante la población que no sabe hacia dónde van los impuestos. De igual modo, afirmó que el presidente Fox dijo que no debe olvidarse que los gobiernos municipales, al igual que los gobiernos locales y el federal, son producto del ejercicio soberano del pueblo a través del sufragio, que es en los municipios donde vive la gente, donde se generan los impuestos y se reclaman obras y servicios.

Consideró que el municipio es la entidad más fiscalizada, pues para comenzar existe un fuerte control de los ingresos que dependen de las legislaturas estatales y del Congreso de la Unión, debido a que no se han querido reconocer potestades tributarias y facultades legislativas a través de los cabildos. Ni siquiera se les reconoce la explotación del subsuelo, de las tierras y las aguas, que como integrantes de la nación debería corresponderles de acuerdo con el artículo 27; por el contrario, en materia de agua, la Comisión Nacional del Agua cobra a los municipios los derechos de extracción y saneamiento. Por todo ello, es que plantea en este

foro tan importante con especialistas en la materia, una revisión integral a la Constitución, en especial de los artículo 3o., 27, 73, 115 y 124.

Se espera que la acción del movimiento municipalista, así como la Convención Nacional Hacendaria, sirvan para revisar los asuntos de ingresos, egresos, patrimonio y deuda pública. Es menester que surja de ahí una redefinición de facultades y atribuciones en la Constitución y que no nada más se relegue al municipio al artículo 115 constitucional y subsistan una serie de preceptos que son verdaderas lagunas que sólo han servido para ejercer el poder público en un ambiente francamente centralista en contradicción de lo que debe ser un auténtico régimen federalista, hasta ahora sólo materia de discurso.

David KORENFELD FEDERMAN

Se refirió Korenfeld Federman a un tópico muy importante: el Plan de Desarrollo Municipal. Este documento es indispensable para el desarrollo en un sistema democrático. Por ello, es importante que a través del diseño del Plan se pueda arribar a un proyecto que conjugue el crecimiento económico con justicia social, que auspicie el desarrollo sustentable, basado en los recursos naturales, bajo la premisa de su renovación sostenida y el cuidado del entorno ecológico; las condiciones de seguridad y la procuración de justicia que garanticen el bienestar de todos y la dotación de servicios que permitan elevar la calidad de vida del municipio.

El plan municipal de desarrollo debe mantener una amplia concordancia con la agenda municipal como ejes nodales de la acción del gobierno. Tal misión se llevó a cabo en Huixquilucan, afirmó, después de realizar el diagnóstico correspondiente, expidiéndose el Plan de desarrollo municipal 2003-2006, en el cual se establecieron las directrices de la administración.

Entre las mencionadas directrices se señalaron la seguridad pública, el desarrollo urbano sustentable y la educación. Otra preocupación mayor fue el tema de la coordinación metropolitana. Para que haya continuidad del municipio con otras entidades se propuso la creación de un Fondo Metropolitano para el financiamiento de proyectos comunes. La mención de estos aspectos no significa que las demás áreas en ningún momento sean menos importantes.

Cuando se delinearán perfectamente los rumbos a seguir por la sociedad y el gobierno para incrementar el desarrollo del municipio, el Plan muestra su carácter incluyente y hace énfasis en los aspectos estructurales. La democracia es inexistente sin pluralidad, sin respeto a la libertad de expresión y sobre todo sin participación. Todo ello evita la posibilidad de una fuente de autoridad única, propicia la multiplicidad y se opone a la concentración y unificación del poder, además de que las prácticas democráticas aseguran el consenso y permiten la observancia y el control del ejercicio dentro de las administraciones.

Al planear, el gobierno capta demandas, las sistematiza y las pondera, asigna recursos, determina metas y evalúa resultados. Ejerce, así, el mando que el pueblo le otorga para cumplirlo puntualmente, pero también con lucidez, valorando lo pasado y proyectando la construcción del futuro que se pretende. El reto para nuestras administraciones municipales es conciliar a una sociedad diversa y compleja, con la necesidad de construir un solo proyecto, que identifique y consolide al Estado de México como un estado de vanguardia.

### Manuel BOONE GÓMEZ

Una reforma de avanzada, afirmó Boone Gómez, ha sido la aprobada en febrero de 2001 en el estado de Coahuila, que impulsó el gobernador, Enrique Martínez y Martínez, la cual consideró marca una nueva etapa para la institución del municipio libre. A esta reforma le anteceden tres movimientos de dignificación del municipio en el país: su constitucionalización por Carranza en la ley fundamental de 1917; la reforma constitucional del artículo 115 en 1983, y la más reciente efectuada al mismo precepto en 1999.

En la reforma coahuilense, afirmó, “hay un cuarto momento que quedará registrado en la vida constitucional del país”. Destacó el ponente que en el artículo 1o. del código municipal se declara que el municipio “constituye el orden de gobierno más próximo a la comunidad a fin de ser el cauce inmediato para su participación democrática en la toma de decisiones en lo que concierne al mejoramiento de las condiciones de vida y al fomento de su desarrollo integral”. Este precepto no solamente va contra la inercia de todo tipo de centralismo, sino dota al municipio del sentido y finalidad única de protección de la comunidad para la consecución de todos los fines esenciales de la vida.

La reforma suministra, por otra parte, “una sólida estructura a los órganos de Gobierno del Municipio, como órgano político y jurídico avocado a la prestación administrativa y política de servicios necesarios para la comunidad”. Se instituyen constitucionalmente los principios de “fidelidad municipal” y “fidelidad federal”, con lo cual expresamente se consigna en el artículo 158 de la Constitución local: “El Municipio Cooperativo e Interdependiente se constituye en el régimen interior del Estado como fórmula política, orgánica y funcional, para que los Gobiernos Estatal y Municipal actúen, bajo el principio de fidelidad municipal, de manera constructiva, corresponsable y armónicamente en el desempeño de sus funciones exclusivas, concurrentes o coincidentes”.

Cuentan también los municipios para su defensa, asegura el ponente, con una poderosa protección: la justicia constitucional local, que se ha incorporado a la Constitución. Igualmente, “por vez primera en la historia de México, un estado cuenta con un tribunal constitucional que es ejemplo para las entidades federativas del país” que pretende otorgar garantías para el régimen interior del estado y para la plena normatividad de la Constitución.

Octavio S. MILLÁN ECHEGARAY

En su papel de director del Instituto de Desarrollo Social del estado de Sinaloa, Millán Echegaray tituló a su trabajo “Un enfoque del desarrollo municipal”, el cual “presupone la realización de ejercicios democráticos de planificación”. Para planificar de manera adecuada se debe incorporar “la participación ciudadana como componente central de la misma, con la concurrencia de los sectores sociales, el gobierno, instituciones locales y los equipos técnicos”.

La planeación estratégica municipal, por otra parte, “debe enfrentar en forma integral la problemática local y no solamente dedicarse a la provisión de servicios”. Para ello se requiere enfatizar tres ejes básicos: 1) democratización y descentralización de la gestión local; 2) fortalecimiento de la economía local y la generación de empleo; 3) transparencia, visibilidad y equidad en las decisiones y usos de los recursos.

Con base en tales consideraciones, el ponente hace varias sugerencias: a) la creación de una unidad a nivel municipal, responsable de la profesionalización del servidor público que posibilite elevar la eficiencia de

las administraciones municipales y la satisfacción ciudadana concomitante; b) atender como prioridad esencial la creación de fuentes de empleo en las áreas rurales, coordinando las tareas de las instancias creadas para tal fin y conjuntado los recursos, que permitan la implementación de programas de desarrollo integral conducidos por los propios ayuntamientos, sustentados en un real ejercicio de planeación participativa, como está contemplado en la Ley de Planeación estatal; c) Impulsar la modificación necesaria a la Ley de Coordinación Fiscal, que permita a los ayuntamientos un esquema distributivo más justo y a su vez la aplicación de recursos no condicionada y en estricto apego a la facultad de gobierno que les concede el artículo 115 constitucional; d) unificar en los ayuntamientos las diversas actividades de las dependencias federales y estatales a fin de evitar multiplicidades y dispendio de los recursos y ejercer éstos asumiendo el verdadero papel de coordinador del desarrollo local; e) impulsar la descentralización sectorial del estado a municipios, lo que permitiría atender los problemas con la aplicación y control más eficiente de recursos por el gobierno municipal; f) impulsar la organización de la asociación de municipios en el estado, la cual fomente una participación federalista en el ámbito nacional.