

INTRODUCCION

Las razones y valoraciones fundamentales de realizar este trabajo se centran en la necesidad histórica de que la política económica de México, debe tener permanente y crecientemente alcances de realización en los tres niveles de gobierno; en consecuencia los objetivos, las estrategias, y las metas inscritas en los Planes nacionales, estatales y municipales de Desarrollo, deben mantener congruencia con las aspiraciones y participación de la sociedad que es la destinataria de los beneficios que pretenden alcanzarse con la aplicación de los recursos públicos para impulsar el desarrollo económico.

El interés por realizar el presente trabajo desde 1985, me ha llevado a buscar y profundizar en miles de fuentes, históricas, bibliográficas, políticas, económicas y sociales, en los medios de información de todo tipo y localidad, en la observación de la realidad de mi municipio, Papantla, Veracruz, otros que desde niño conocí y en el que crecí, Poza Rica, Ver.; mi estado, la mía propia y la realidad nacional, elementos suficientemente sólidos para sostener la hipótesis de que: Con base en la verdadera democratización del Estado Mexicano, juntos sociedad y gobierno actuando permanentemente con transparencia y en forma corresponsable, desde los municipios deben y pueden lograr la equitativa generación y distribución del ingreso nacional, el crecimiento económico y el desarrollo social y humano de todos los mexicanos.

El contexto del presente trabajo se ubica principalmente hacia la economía de los municipios; **esta investigación tiene como objetivos: fundamentar, impulsar y consolidar la base jurídico-social de la democracia económica**, demostrar que a partir del reconocimiento constitucional de **la concertación municipal**, como la base legal de la transparencia en el origen y destino de los recursos públicos desde cada municipio, se iniciará un proceso dinámico, corresponsable, preventivo y contundente que hará viables los mejores resultados en el combate a la corrupción, mayor bienestar social, reducir la pobreza extrema y fortalecer la gobernabilidad democrática.

La hipótesis planteada se fortalece en que después de casi dos siglos de haberse establecido el Federalismo en México, mediante los distintos esfuerzos, políticas económicas centralistas y autoritarias, planes, proyectos, programas y mayor gasto público, desde el gobierno federal, estatal y municipal, no se ha logrado hacer más equitativa la generación y distribución del ingreso nacional ni el desarrollo económico; menos aún, disminuir el crecimiento de la miseria y pobreza extrema de millones de mexicanos; anular la dispersión de los recursos públicos; ni combatir la corrupción. Las consecuencias históricas han sido cada seis años, menos recursos públicos para responder a las crecientes demandas sociales, el aumento de la concentración de la riqueza en menos familias de empresarios y políticos, por elevadas ganancias o corruptelas; del deterioro social y un mayor número de pobres, todo lo cual se ha considerado como factores de

riesgo que pueden desestabilizar al País si no se atienden y se resuelven oportuna y crecientemente.

Otro elemento que fortalece esta hipótesis, es que ningún órgano oficial de supervisión, del Ejecutivo ni del Legislativo, de orden federal estatal o municipal, ha sido eficaz contra la corrupción, debido principalmente a que ha existido interés de los gobernantes en poner o imponer a titulares de acuerdo a sus conveniencias o se ha buscado y logrado pactar con o entre dirigentes de partidos políticos soluciones encubiertas a desviaciones, dispersión o corrupción con los recursos públicos. Son innumerables los casos de experiencias negativas de diversas instancias de “control” o supuestas “contralorías sociales”, que lamentablemente han derivado en múltiples cadenas de complicidades sin beneficiar verdaderamente a la sociedad. Aún cuando ha habido sonados casos de combate a la corrupción, también han existido escandalosos ejemplos de impunidad.

Por tanto, después de las costosas y amargas decepciones, es menester asumir con firmeza, que el desarrollo económico de México sólo se conseguirá con la participación ciudadana debidamente organizada y acotada, si es efectivo contrapeso a la extrema discrecionalidad con que actúan las autoridades o sus representantes de los tres ordenes de gobierno en cada municipio; es decir, la participación corresponsable entre sociedad y gobierno en la definición de las prioridades, atención y solución de los problemas más sentidos de sus habitantes.

Es conveniente advertir que la apertura a la participación ciudadana, no debe desembocar en su usufructo partidista o sectario y tampoco, en la creación de nuevas elites de dirigentes de organizaciones no gubernamentales emergentes o de antigua formación, nacionales o apoyadas desde el exterior, sin respetar a la sociedad civil de cada municipio.

Toda vez, que las reformas históricas y reciente no se consideran suficientes para el éxito del federalismo y el fortalecimiento de los municipios, se presenta una propuesta de reforma al Artículo 115 Constitucional, que establece la creación del “**Consejo Municipal de Concertación**”, mediante el cual se logrará con la participación corresponsable de la sociedad y de los niveles federal, estatal y municipal, el manejo transparente de los recursos públicos, combatir preventivamente la corrupción, cancelar la dispersión de recursos y desde cada municipio, trascender a una nueva relación entre sociedad y gobierno que inevitablemente en menos tiempo, nos llevará a vivir una verdadera cultura cívica. El objetivo es promover y enriquecer los instrumentos jurídicos y operativos de los municipios para impulsar la participación responsable de todos los mexicanos.

La concertación municipal y la transparencia en el origen y destino de los recursos públicos desde cada municipio, en México deben ser reconocidas jurídica y legalmente para que la pluralidad política y la alternancia en el poder

sean ejes de un proceso de sinergia social, de integración nacional, que consolide la gobernabilidad democrática.

Inevitablemente son los municipios los espacios de realización, éxito o fracaso de las políticas públicas y decisiones del gobierno, por ello considero conveniente compartir los resultados de este esfuerzo, haciendo un profundo y serio análisis de realidades históricas y actuales, proponiendo soluciones.

En cada capítulo se relacionan elementos de valoración que motivan a afirmar que ni el gobierno ni la sociedad reclamante por convicción, lograrán mejores resultados para México en una relación viciada como la que ocurrió en el Siglo XX.

En el contexto de la evolución de México, se observa que la falta de contrapesos políticos ha provocado para el País enormes pérdidas de recursos económicos que son irrecuperables y tan necesarios para millones de mexicanos.

En el Capítulo I, se presenta el marco teórico e histórico, de la formación del municipio en México y su relevancia como instancia de gobierno desde la fundación del primero en América Latina; se identifica el origen de los recursos públicos y el destino o gasto de los mismos. Es decir cómo el municipio genera y ejerce recursos fiscales, económicos y financieros propios, así como los provenientes de las participaciones federales y estatales; se refiere como ejemplo el caso del estado de Veracruz y se precisa en el Anexo 5 qué otros estados cuentan con una Ley de Coordinación Fiscal con los municipios. Se analizan algunos efectos financieros a partir de la reciente reforma en 1999 al Artículo 115 Constitucional. También se presentan diversos instrumentos y herramientas financieras y programáticas con las que, autoridades municipales tratan de satisfacer las necesidades sociales básicas en esas demarcaciones jurídico territoriales, a través del gasto público con base en los ordenamientos legales vigentes.

En el Capítulo II, se analiza el proceso evolutivo de la relación sociedad-gobierno que por falta de respuestas claras a la ciudadanía, se radicalizaron posiciones que llevaron al enfrentamiento y confrontación de los dos polos más importantes para la vida política, democrática, económica y social de México. Se propone encausar el reclamo social para combatir preventivamente complicidades, corrupción e impunidad en cuanto al manejo y transparencia de los escasos recursos públicos en los municipios. Se destacan las expectativas de la sociedad y su evolución, que al no tener satisfacción de sus necesidades sociales básicas, los excesos de autoritarismo, centralismo y corrupción, tuvieron como contraparte distintas expresiones del reclamo social, inicialmente sin orden y esporádicas y posteriormente pasó por distintas etapas hasta llegar la sociedad a organizarse en contra del gobierno y sus representantes de los tres niveles, para enfrentar, denunciar y combatir la corrupción; exigir mayor y mejor bienestar social; más

crecimiento económico y mejor distribución de la riqueza nacional. Así también se presenta la lucha política por el poder municipal con un enfoque crítico sobre la falta de convicción y compromiso, con la ciudadanía o sociedad civil de quienes aspiran a ser autoridades municipales; es decir, la equivocada concepción de una separación entre gobernantes y gobernados, que trajo serios distanciamientos entre los dos más importantes factores de equilibrio político, económico y de armonía y paz social: la sociedad y el gobierno.

En el Capítulo III, se plantea la exigencia de una nueva relación sociedad-gobierno, hacia los cambios en términos políticos, económicos y sociales por la vía democrática electoral, con lo cual los electores estarán pendientes de hacer junto con los gobernantes, realidad los preceptos constitucionales que nos den estabilidad creciente hacia el desarrollo económico llevando a cabo un verdadero federalismo. La actualidad de los avances político democráticos motivan a destacar la relevancia de la aspiración de los mexicanos de cambios estructurales por la vía electoral que ha sido más favorecida y, se menciona la vía de la violencia que fractura y desestabiliza, como históricamente ha ocurrido y que en el presente y futuro inmediato, permanece como importante factor de riesgo debido a la creciente pobreza extrema. Se presenta el contexto del federalismo y la relación y facultades entre y de, los tres ordenes de gobierno. También se observa la nueva realidad política y la perspectiva ciudadana.

En este contexto el resultado de esta exigencia que inevitablemente se cumplirá, derivará en mejores relaciones entre los tres niveles de gobierno que consolidarán el federalismo a favor de una política económica que tenga expresión regional y municipal, que cancele la pérdida acelerada del bienestar y genere mejores condiciones de vida, que hagan realidad que los elevados indicadores en las estadísticas macroeconómicas, también alcancen los bolsillos y las mesas de las familias mexicanas de todos los niveles y no solo de unos cuantos, que hasta hoy como hace muchos años, ofende la disparidad de una polarización en la injusta distribución del ingreso nacional del cual, el 20% queda en los marginados y el 80% en los poderosos o privilegiados.

En el Capítulo IV sustento mi propuesta de reforma al Artículo 115 Constitucional que de aprobarse, se podrán lograr los objetivos de fundamentar, impulsar y consolidar la base jurídico-social de la democracia económica: **la concertación municipal**, que con transparencia en el origen y destino de los recursos públicos desde la célula básica de la administración pública, la sociedad y el gobierno harán realidad una más equitativa generación y distribución de la riqueza nacional, fortalecer el crecimiento del mercado interno y el desarrollo económico de México.

Aún con todas las vicisitudes, limitaciones y problemas graves de corrupción, no se puede negar que México ha avanzado, que México es otro, que hay mayor infraestructura urbana, desarrollo industrial, educación, salud, vivienda, empleo,

pero todo ello, no ha sido suficiente para resolver los grandes problemas nacionales que han llevado a un sentido inverso el objetivo de la función pública, del federalismo y de la unidad nacional; es decir, permanecen los reclamos expresados por José María Morelos y Pavón en su proclama conocida como “Los sentimientos de la Nación”, que fueron bases de la lucha por la Independencia en 1810; vergonzosamente existen aún, las razones fundamentales que motivaron la Revolución de 1910; Ahora peor, con más población necesitada y con menos recursos públicos, tenemos que luchar para que más millones de mexicanos alcancen bienestar social, reconocimiento de las minorías, protección de los débiles y una mejor impartición de la justicia.

Como resultado de este estudio, puedo afirmar que los problemas históricos de México, de rezago social y alta marginación social tienen su origen más que en la inequitativa generación y distribución del ingreso, en la falta de una verdadera voluntad política de integración nacional que consolide la armonía entre sociedad y gobierno que ya en el Siglo XXI será inevitable; misma que, deberá fortalecerse en la concertación municipal teniendo como sólidas bases la transparencia y la corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados que nos llevarán a fortalecer el uso de los instrumentos, instituciones y políticas públicas para alcanzar el desarrollo económico, social y humano al que tenemos derecho todos los mexicanos.

En el Siglo XXI, la economía del País inevitablemente estará ligada a la globalización. La apertura a nuevos acuerdos comerciales con más Países en el mundo y los que están por venir, motiva a que asumamos la responsabilidad histórica de llevar a cabo reformas estructurales constitucionales que permitan incorporar a las comunidades, rancherías y municipios del País a participar activa y productivamente en la creación de la riqueza nacional para que en un proceso dinámico y bien organizado dejen de ser los estados y los municipios altamente dependientes del Gobierno Federal como ha ocurrido en todo el Siglo XX .

El reto como mexicanos para gobierno y sociedad, es lograr un federalismo más equilibrado, menos desigual y que esté a la altura de nuestros tiempos: al fortalecimiento municipal no lo podemos concebir sin el federalismo y al federalismo no lo podemos concebir sin municipios fuertes a cabalidad, por la irresponsabilidad de gobernantes o funcionarios en los tres niveles de gobierno con ideas atrasadas, proclives al centralismo y autoritarismo que propician más la corrupción.

En el Siglo XXI difícilmente podrá prevalecer la política centralista, del gobierno federal ni estatal. Esa es una de las exigencias nacionales expresada mayoritariamente por la sociedad civil el pasado 2 de julio. Hasta ahora así lo han ofrecido y se han comprometido a cumplirlo los integrantes del nuevo gobierno a partir del 1° de diciembre del año 2000. Inevitablemente la ciudadanía continuará

exigiendo y actuando en reclamo, en tanto no se consolide dicho proceso de acabar con el federalismo simulado.

No obstante el valor de la última Reforma al artículo 115 Constitucional en 1999, ésta no se traducirá en mayor bienestar y desarrollo, para los habitantes de los municipios por el solo hecho de haberse aprobado, ya que solo fortalece las atribuciones y recursos de la autoridad municipal.

Dicha reforma carece del reconocimiento de mecanismos legales de participación de la sociedad civil, para que sea efectivo contrapeso a la discrecionalidad, de los representantes de los tres órdenes de gobierno que ejercen gasto público en cada municipio.

No precisa obligatoriedad a las autoridades municipales para que mediante la concertación municipal, sean gobierno y sociedad corresponsables en la definición de las prioridades municipales y en la prevención de posibles desviaciones o acciones de corrupción de cualquier funcionario público.

Tenemos entonces, que aún se requiere reformar el artículo mencionado de la constitución para incluir la concertación municipal como el mecanismo o instrumento jurídico legal que consolide la Alianza Sociedad-Gobierno para hacer realidad el combate frontal y preventivo a la corrupción, la transparencia en el origen y destino de los recursos públicos desde cada municipio y la rendición de cuentas de cara a la sociedad.

Los reclamos no han sido entendidos ni atendidos a cabalidad. Esa última reforma privilegia más al gobierno municipal que a la sociedad, ya que no integra a esta última, en respuesta a sus demandas de mayor participación en la toma de decisiones. El municipio no es solamente la autoridad en la figura del Presidente Municipal o en el cabildo o el Ayuntamiento, esos tiempos ya pasaron. La vida municipal la configuran autoridades y sociedad civil.

En el Siglo XXI, en los municipios destaca la presencia de ciudadanas y ciudadanos decididos a seguir reclamando para participar más en la definición de prioridades y en la toma de decisiones.

El reclamo social, históricamente se ha caracterizado por rechazar decisiones gubernamentales que afectan a la sociedad; las mexicanas y mexicanos lo han expresado aún a costa de su seguridad, patrimonio y su propia vida. Casos relevantes de corrupción y enriquecimiento “inexplicable” o muy explicable pero impune, han ocurrido en todos los sexenios y en cada uno posterior, peores historias de asesinatos, complicidades e impunidad.

En el de Carlos Salinas De Gortari, primer economista y egresado de nuestra Escuela Nacional de Economía que llega a ser Presidente de la República, el

resultado es vergonzoso, como lo registran los efectos de la crisis al terminar su gobierno en 1994, en la prensa nacional, así como el ser incluido junto con sus familiares en hechos e investigaciones por enriquecimiento ilícito.

En el de Ernesto Zedillo Ponce de León, segundo economista y primer egresado del Instituto Politécnico Nacional que llega a ser Titular del Ejecutivo Federal, no obstante sus logros económicos y en la democracia, el crecimiento de millones de mexicanos en pobreza extrema y los rescates financieros dejan al País con graves saldos negativos en el poder adquisitivo del salario, desempleo, y al Sistema de gobierno con menores recursos públicos para atender demandas sociales básicas; aún cuando las cifras macroeconómicas al término de su mandato son las mejores de los últimos cuatro sexenios, la alta concentración del ingreso fue más evidente y cuestionada hasta por el presidente del Banco Mundial, sin que tuviera respuesta por parte del entonces Presidente Zedillo.

Los vergonzantes casos de las privatizaciones de las empresas del Estado, la industria paraestatal y bancos, así como los posteriores rescates de la banca privada y de la de Desarrollo; el carretero y azucarero entre otros, con el ofensivo resultado de endeudamientos injustificados, enormes rezagos en el Sistema de Pensiones y un insultante FOBAPROA, hoy IPAB, que cancelan importantes cantidades de recursos federales que debían dedicarse al desarrollo del País, principalmente en programas sociales y que al ser “apropiados” para ese propósito por el Ejecutivo Federal dirigido por Ernesto Zedillo, sin verdadera consulta a las instancias legislativas, sino resultado de negociaciones ajenas a la población que se ha visto afectada, provocaron más millones de mexicanos en pobreza extrema y en muy cuestionable referencia a estos efectos negativos, el egresado del Politécnico declaró que hasta después de treinta años se podrán abatir los índices negativos de factores económicos y sociales tales como: el campo, la salud, la educación, el salario, el empleo y la pobreza extrema.

Es insoslayable llevar a cabo reformas estructurales que permitan encausar la participación ciudadana para evitar que la sociedad se organice en contra del gobierno y combatir preventiva y contundentemente la corrupción, impunidad y complicidades.

Con base en un estudio del Banco Mundial, Francisco Barrio Terrazas, responsable del combate a la corrupción en el gobierno federal, se refirió a sus efectos graves y las enormes pérdidas de dinero que provoca: “ **La corrupción cuesta a México 9.5% del Producto Interno Bruto (PIB), calculado en 5 billones 237 mil millones de pesos...**”, según publicación de **La Jornada** del pasado 14 de noviembre del 2000; anunció que para combatirla, propondrá un plan que mejorará la administración pública, el desarrollo de recursos humanos, la participación de la sociedad y la defensa de los usuarios de servicios públicos.

La aspiración de bienestar y desarrollo humano debe ser atendida con convicción y visión de un federalismo más equitativo, para que en la generación y distribución de la riqueza nacional se fortalezca el ahorro interno, se cancelen la evasión fiscal, el contrabando que provoca competencia desleal y la autorización de importaciones que dañan a los productores nacionales; sean más concientes los contribuyentes en el pago de impuestos y eficiente la recaudación fiscal; se eleve el respeto a los Derechos Humanos y la convivencia entre los géneros; se combata con eficacia al crimen organizado y se aleje de los vicios a nuestros jóvenes; para que todos los ciudadanos, prioritariamente los débiles y marginados, gocemos de nuestros derechos constitucionales con la efectiva protección del Estado en personas y bienes a través de honestas instituciones de seguridad pública e impartición de la justicia.

La fuerza de la acción corresponsable entre sociedad y gobierno reconocida constitucionalmente en la **concertación municipal**, dará paso a nuevas instituciones que harán vigente para siempre, desde los municipios, la transparencia en la función pública y rendición de cuentas de cara a la sociedad. La legitimidad democrática y la eficacia del gobierno en cualquiera de sus tres niveles encausará la gobernabilidad democrática, basada en mejores resultados de las políticas públicas.

Con el apoyo constante de estas nuevas herramientas en el ejercicio del gobierno se dará certeza y confianza a los inversionistas desde los micro, pequeños y medianos, hasta los de mayor capacidad económica, nacionales y extranjeros que puedan desarrollar su talento y creatividad agropecuaria, industrial o comercial para instalar empresas productivas en el campo y en la ciudades de todos los municipios de México, con ello podremos enfrentar con mayor fortaleza la globalización económica en la que ya estamos inmersos.

El reto es enorme, los recursos, cada vez más escasos. Las necesidades sociales básicas crecen exponencialmente, los más de sesenta millones de mexicanos en pobreza extrema, tienen prioridad. Las soluciones se derivarán de acciones conjuntas, ya no de la fuerza de un solo hombre en cada nivel del gobierno, ni de los partidos políticos o de los grupos de interés, sino de una sólida alianza entre sociedad y gobierno desde la célula básica de nuestra organización política, económica y social que es el municipio.

Reformar el Artículo 115 Constitucional para crear el **Consejo Municipal de Concertación** ciertamente es una necesidad para alcanzar el verdadero federalismo, enriquecer a México y su desarrollo económico. La acción concertada y corresponsable entre gobernantes y gobernados, habrá de consolidar y fortalecer nuestros valores familiares y sociales para actuar con honestidad, sensibilidad política y transparencia, con lo cual, antes de un cuarto de siglo, habremos de lograr nuestro anhelo histórico, de que México sea un Estado-Nación, un Estado de Derecho, un País de Leyes que ofrezca para todos

oportunidades, protección de la justicia, equidad en el bienestar y realización humana.

En el apéndice estadístico se presentan distintos cuadros que son analizados específicamente en relación a la inequidad prevaleciente en la generación y distribución de la riqueza nacional. El cuadro No. 1 contiene el producto interno bruto por gran división y entidad federativa que de acuerdo con la información disponible abarca el período de 1970 – 1998, lo cual se considera una muestra consistente para el análisis; el cuadro No. 2 población por entidad federativa y principales características en el que se demuestra la falta de una política integradora, social y nacionalmente, lo que derivó en mayor marginación social tanto en muchos municipios como en grandes centros de población que terminaron provocando el círculo vicioso del centralismo que canceló recursos públicos para impulsar el crecimiento y desarrollo económico y político, lo cual también se refleja en el cuadro No. 3 población de las zonas metropolitanas y de las principales ciudades grandes y pequeñas; en el cuadro No. 4 distribución de la población por tamaño de localidad de residencia en las entidades federativas; en el cuadro No. 5 que refleja la población ocupada y desocupada, por rama de actividad económica, así mismo se enlaza con el análisis correspondiente de los cuadros Nos. 6, 6-A y 6-B en los cuales se refleja el comportamiento de la economía informal; consecuencia de la evolución económica en el análisis de los cuadros 7-A, 7-B y 7-C, se expresa la pérdida del poder adquisitivo en la relación inflación salarios; en los cuadro 8-A y 8-B se presenta la oferta y demanda final de bienes y servicios y en el cuadro No. 9 se analizan los saldos de la deuda interna y externa del gobierno federal del período 1982 al año 2000.