

El Municipio como eje de la Reforma Administrativa Integral, Federalista y Democrática

José R. Castelazo*

El pasado 11 de octubre, en un artículo publicado en el periódico “La Crónica de Hoy”, advertimos la necesidad de incluir en la agenda pública una reforma administrativa integral, federalista y democrática.

Hace unos días, el Presidente de la República ha planteado una Reforma Política que puede servir de base a la Reforma Administrativa. El Congreso, junto con otros poderes públicos y la sociedad organizada, habrá de gestionar el debate ciudadano para resolver lo conveniente a la marcha del país.

En este contexto, abordaré los efectos que tendría la posible elección consecutiva de presidentes municipales.

Hay dos categorías a destacar en este análisis: la fuente de legitimidad de la autoridad en cada municipio, en relación con sus posibilidades de actuar y decidir con libertad y autonomía.

El municipio en México sólo ha sido plenamente libre los primeros años del siglo XVI, por lo demás ha estado sujeto a poderes externos.

Son nueve las generaciones identificables desde 1519:

- El Primer Ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera Cruz que autorizara a Cortés la conquista de México;
- Las leyes y decretos reales de Carlos V y las posteriores reformas borbónicas, promotoras de la compra-venta de cargos públicos *ad perpetuam* y hereditarios;
- Los ordenamientos de los centralistas y los federalistas del siglo XIX, ambos limitativos de la libertad municipal;

- Las jefaturas políticas del porfirismo que borraron esta organización política;
- El Municipio Libre formalmente establecido por la Revolución Mexicana, pero en la práctica sometido al centro;
- Las reformas de 1983 y 1999, configuran al municipio como orden de gobierno con facultades específicas, establecen la coordinación intergubernamental, y la asociación intermunicipal.

A pesar de los avatares de la historia el municipio mexicano ha prevalecido como el primer punto de contacto con la población, es el único gobierno “pie a tierra”.

Nuestros municipios han sido capaces de asimilar los avances y retrocesos sin borrar el pasado; armonizan su identidad con el futuro y con ello salvaguardan la identidad nacional.

El Artículo 115, en condiciones de equidad y justicia, alejaría a los municipios de la coyuntura y los incorporaría de pleno derecho a la estructura del país, por ello, en cualquier propósito de mejora, no podemos partir de cero. Llevará tiempo reorientar el papel nuclear del centralismo, alejarlo del tipo de dominio ejercido durante siglos en nuestro territorio y ubicarlo como el fiel de la balanza para construir y sostener un federalismo real y efectivo.

Veamos las posibilidades de una transformación a fondo:

Los 2440 municipios actuales muestran un perfil contrastante¹:

- Los metropolitanos, que son el 15% y albergan a casi 50 millones de mexicanos;
- Urbanos, que representan 20%, con 20 millones;
- Semiurbanos, que alcanzan 20%, con 15 millones;

¹ Elaboración propia con datos del INEGI y CONEVAL.

- Rurales con servicios, que constituyen el 28%, con 15 millones, y
- Rurales rezagados, que suman un 17%, con más de 10 millones de habitantes.

En las áreas urbanas coexisten los extremos de riqueza y miseria, obscenas manifestaciones de la desigualdad; en las zonas rurales impera la pobreza. El abandono del territorio ha debilitado el otrora sólido tejido comunitario.

Pese a los esfuerzos efectuados por muchos gobiernos, la pobreza crece. En las zonas de los olvidados, la delincuencia encuentra campo fértil para alimentar una compleja trama de corrupción, indolencia e impunidad, organizada a lo largo y ancho de la república, en connivencia con personas que ocupan cargos públicos que no deberían ejercer.

Desde hace 30 años hemos apostado al crecimiento macroeconómico sin reparar en la distribución del ingreso, olvidando la fuerza de la inteligencia social la cual constituiría un valladar frente a la delincuencia organizada y frente a un modelo económico injusto.

Las potencialidades municipales ofrecen soluciones adecuadas a nuestra idiosincrasia en el marco de la globalización y el desarrollo regional.

Requerimos de un federalismo fuerte, basado en una auténtica descentralización, en la cual los tres órdenes de gobierno se asuman como interdependientes, parte de un sistema con visión de Estado.

Los actores políticos, la opinión pública, organizaciones sociales y ciudadanos claman por un cambio; hay consenso para sacudir a la Administración Pública en torno a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, honradez y transparencia.

Más allá del Artículo 115, la Constitución asigna al municipio una serie de responsabilidades:

Artículo 6 (transparencia); Artículo 21 (seguridad pública); Artículo 27 (adquisición de tierras para servicios públicos); Artículo 108 (responsabilidades); Artículo 116 (convenios entre estados y municipios); Artículo 124 (federalismo); Artículo 134 (principios rectores para el uso de los recursos públicos). Por otra parte la Constitución otorga facultades a otras ramas del poder público que inciden en el ámbito municipal: Artículo 73 (concurrencia educativa, salud, asentamientos humanos, preservación del ambiente, protección civil, armonización contable, entre otros); Artículo 79 (fiscalización de recursos federales), y Artículo 105 (controversias constitucionales).

Adicionalmente enfrentamos las malas prácticas político-administrativas históricamente acostumbradas.

Si el presidente y los gobernadores duran 6 años en sus cargos, la lógica indica la necesidad de alinear los tiempos para las presidencias municipales, en bloques de tres años. El fundamento de la elección consecutiva es la restitución del poder a los electores, ellos habrán de encontrar mecanismos para evitar que la propuesta se enfrente al cacicazgo, a la corrupción, a la ineficiencia y otros vicios colaterales.

En el debate habría que prevenir los impactos en las estructuras y funciones de los tres poderes y órdenes de gobierno, y su influencia en la vida comunitaria.

La elección consecutiva quedaría trunca de no garantizar una efectiva coordinación intergubernamental e instrumentos que aseguren el apego a la Ley, eficiencia, eficacia, responsabilidad administrativa, civil o penal y una rendición de cuentas que amplíe la legitimidad y contribuya a fortalecer el tejido social.

¿Hay posibilidades de una reforma tan vasta?

1. Pensemos en la voluntad política de los habitantes de los municipios, ayuntamientos, gobernadores, partidos, legislaturas y estructura federal.
2. Pensemos en si las normas actuales son obsoletas o simplemente están desfasadas.
3. Pensemos en si están dadas las circunstancias para transferir las decisiones políticas, administrativas y económicas. Es decir, redistribuir el poder.
4. Pensemos si hay o no infraestructura en la cual recaiga el cambio.
5. ¿Qué va a pasar con el Distrito Federal, un gobierno que no es Estado y delegaciones que no son municipios?
6. Y pensemos en los recursos para llevar a cabo esta nueva etapa; en 2010 los municipios, teóricamente, están en posibilidades de ejercer poco más de 400 mil millones de pesos, cifra inédita en nuestra historia.

Todo esto es motivador y constituye un reto ¿cómo ejercer la autoridad con la escasa capacidad de respuesta en la mayoría de los municipios?

El 80% carece de normatividad administrativa; afirman haber recaudado impuestos y derechos por abajo del 75% de su propio presupuesto; el 17% no tiene una computadora, y gran parte adolecen de la falta de personal calificado.

Todos queremos la democracia en y desde el municipio, pero ésta sólo tiene sentido si se expresa en Seguridad, Bienestar Integral y Desarrollo Sustentable. Esa es la democracia en concreto, no sólo el aspecto electoral.

Todos hablamos de la gobernabilidad y ésta existe siempre y cuando haya un gobierno democrático con capacidad de

respuesta y una sociedad organizada, responsable, sin esta conjugación la gobernabilidad naufraga.

Se puede considerar que el papel de la Secretaría de la Función Pública es tan relevante como trascendente. A nuestro entender, consiste en marcar políticas de pertinencia, congruencia, permanencia y calidad a las administraciones públicas del país.

Lo que es útil para la federación lo es para estados y municipios. Los procesos de planeación, dirección y control; el origen y destino de los recursos públicos y sus técnicas de ejercicio, evaluación y fiscalización, no son privativas de un orden de gobierno, sino que deben buscar la homogeneidad y la complementariedad en la república. Finalmente el ciudadano común percibe al gobierno como un ente que cumple o no con sus expectativas.

En síntesis, la elección consecutiva municipal es un asunto del mayor interés público. Los poderes deben saber escuchar, ejercicio esencial de la política, para interpretar y orientar las decisiones fundamentales que a todos nos competen, afectan o benefician. Para cerrar la pinza se precisa involucrar a las diversas comunidades con el fin de que expresen libremente su sentir, parecer y compromiso.

Recordemos: una reforma política puede caer al vacío si no se sustenta en una reforma administrativa y una reforma económica: triada virtuosa.

El INAP, a lo largo de sus casi 55 años de existencia, ha acumulado experiencia y conocimiento, y reiterado su vocación de servir a México, al contribuir al fortalecimiento del Estado Social de Derecho. En la próxima colaboración haremos una reflexión sobre la elección consecutiva de los legisladores.