

EL MUNICIPIO COMO INSTANCIA PARA ENFRENTAR LOS PROBLEMAS BASICOS DE LA COMUNIDAD

Guillermo Mercado Romero

Con el permiso de ustedes y de los señores conferencistas, voy a tratar de cumplir con la misión que se me ha asignado y que son comentarios finales a las tres magníficas exposiciones que han hecho tres estudiosos, que han escudriñado en el apasionante tema del municipio en México. El tema del municipio es apasionante por sí, en razón de que estudiarlo implica ir a la historia misma, desde la grey familiar. Mi intención es no disgregar el tema central que hoy nos ocupa, en razón de que como ustedes mismos lo saben, esto es un ciclo de conferencias y todas están tratando el aspecto municipal.

El municipio como instancia para enfrentar los problemas básicos de la comunidad, es el tema central y quiero hacer también esta aclaración, no quiero abundar mucho en antecedentes históricos, de los cuales ya se han ocupado brillantemente los expositores anteriores a esta conferencia; lo mismo lo han hecho muy someramente, los conferencistas aquí presentes; quiero nada más, si ustedes me lo permiten, como razón para tratar de encontrar el origen del tema, hacer referencia y mención a una parte del decreto original que crea el municipio libre, que escribiera el primer jefe político del ejército constitucionalista, don Venustiano Carranza, el 25 de diciembre de 1914, éste es el Plan de Veracruz, que fue un plan adicional al de Guadalupe; esta parte corresponde a la exposición de

motivos de reforma al artículo 109 de la constitución de 1857, precedente inmediato, precisamente, al artículo 115 de la Constitución en vigor y dice que "el ejercicio de las libertades municipales educa directamente al pueblo para todas las otras funciones democráticas, despierta su interés por los asuntos públicos, haciéndose comprender por la experiencia diaria de la vida, que se necesita al esfuerzo común, para lograr la defensa de los derechos de cada uno y para que la actividad libre de los ciudadanos goce de protección y amparo". Como ven ustedes, esta parte de dicho decreto encierra el espíritu real del tema que hoy nos ocupa y que aquí estamos tratando y, que se refiere, insisto, al municipio como instancia para enfrentar los problemas básicos de la comunidad y, nos dice que al hacer uso de la libertad municipal, estaremos encaminando nuestro quehacer diario por la vía democrática y el esfuerzo común, para lograr la defensa de los derechos de cada uno y gozar de la misma libertad y amparo, así entendemos, pues, al municipio como una instancia de defensa de los intereses de la comunidad, donde se engloba al propio individuo y al propio ejercicio de la democracia. Hasta aquí, la intención de la reforma.

Tratando de interpretar las aspiraciones populares y los propósitos de la revolución y encargándole al municipio independiente como autoridad más próxima al pueblo,

para ser quien ponga remedio desde la base de la organización política del Estado, sin la odiosa institución de las jefaturas políticas, teóricamente todo estaría muy bien, pero ya en la práctica, sin dejar de reconocer el avance en la vida institucional del municipio libre, se ha tenido que seguir luchando y en esa lucha encontramos, la gran resistencia a los avances políticos que conducen a los círculos viciosos, que necesariamente obligan a romperlos con cambios estructurales; cabe pues, preguntar si la soberanía de los estados no funciona, ni la autonomía de los municipios, porque la teoría que los sostiene es errónea o no funciona, porque erróneamente se aplica una política contraria a la teoría que se postuló; en consecuencia, pregunto: ¿es responsabilidad de la teoría idealizar?, ¿son responsables los hombres que oponen resistencia y al oponerse, violan la teoría o el ideal?; aquí está la eterna lucha para lograr que las instituciones consagradas en la ley, tengan vigencia, conserven su confianza y fortalezcan los vínculos de solidaridad y creo que aquí, volvemos a reencontrar el tema de esta conferencia, ya que si algo debemos de vigilar nosotros, es la efectividad de las normas, la efectividad de las normas es precisamente, donde tiene origen la convivencia o se cae fácilmente en la desconfianza en las instituciones; debemos pues, dar vigencia al hecho de señalar como la célula política y territorial de la nación al municipio libre, pero para que esto sea una realidad y lo señala claramente Sergio Gutiérrez Salazar, cuando expresa que debe existir la preservación y fortalecimiento de la institución municipal, debe de ir acompañada de una buena dosis de la práctica política de la vida social cotidiana y, que la voluntad política por sí sola, no es suficiente elemento de acción; aquí encontramos la respuesta a los cuestionamientos anteriores y la fórmula para cortar la distancia entre la voluntad y la práctica, para así lograr los objetivos reales del municipio. Ahora, ¿a qué voluntad nos referimos?, seguramente que es a la voluntad política, de ir adecuando las exigencias,

las circunstancias del momento y esto, se vio como lo señalaba el expositor citado, en los pasos que tuvieron que darse para lograr la independencia municipal frente al centralismo; las disposiciones existen, pues, como voluntad política e institucionalizada en el propio derecho con ellos; en la práctica, debemos enfrentarnos sin vencer la resistencia, esta resistencia la tenemos en la concentración y centralización del poder a que los tres conferencistas han hecho mención, que fueran posiblemente justificadas en cierto momento en la historia en términos de la unidad nacional, en términos de que no había mucho qué descentralizar ni qué repartir, que en su tiempo fue explicable; ahora francamente es un obstáculo a la eficiencia y desarrollo económico y social de las propias instituciones municipales.

Para poder vencer todo esto, hoy se cuenta, creemos, con la voluntad popular que fortalece a la voluntad política, que nos conlleva a la voluntad federalista, que no es otra cosa, sino la suma de voluntades de las comunidades básicas, los municipios. Incorporar plenamente la comunidad básica no sólo al desarrollo federal de la nación, sino también, a los beneficiarios que genera por su parte; debe ser un acto de justicia municipal. En suma, para lograr integrar, es necesario conciliar factores políticos y económicos en su vertiente regional y nacional o el proceso inverso, así, estaremos fortaleciendo la propia comunidad básica descentralizando la vida nacional y preservando nuestro federalismo. Quiere decir que hay que entender, pues, que debe de partir todo, de la base hacia arriba, viene a ser el motor que hace caminar los instrumentos con que cuenta el ayuntamiento desde su base y que son los comités de planeación para el desarrollo municipal, éstos entrelazados del plan estatal, plasmados en el regional y a su vez derivados del plan nacional. Estos instrumentos nuevos a que se hace mención de todo dentro del marco del sistema nacional de planeación democrática, traen

como consecuencia el fortalecimiento del federalismo. Los convenios únicos de desarrollo, de los cuales se revierte precisamente, el apoyo de la nación al esfuerzo conjunto, creemos pues, son instrumentos válidos para encontrar los caminos al apoyo del municipio libre.

Es pertinente aclarar también, que por ningún motivo los consejos de colaboración municipal, también llamados en algunos estados, juntas cívicas o con algún otro nombre similar, sustituyan de manera alguna las acciones de los cuerpos edilicios que por ley les compete ejecutar, me refiero a las actividades específicas, las que tienen síndico y regidores, se trata aquí única y exclusivamente de fundir en una sola tarea solidaria, todos los esfuerzos de la colectividad; también no debemos confundir a estos organismos con los consejos municipales. Los consejos municipales, como ustedes saben, surgen en virtud de una resolución legislativa que se convierte en decreto; como consecuencia, pues, es cuando se ordena suprimir o se sustituye un ayuntamiento, aunque estos sean los consejos municipales, tienen las mismas facultades, obligaciones y responsabilidades de los ayuntamientos. Aquí, dentro de las actuales reformas al artículo 115, se busca y se orienta que las legislaturas locales busquen una uniformidad en los procedimientos, para respetar las garantías de legalidad de audiencia y autonomía, señalo esto a manera de aclaración únicamente.

Ahora bien, para que el municipio sea, pues, una real instancia para enfrentar los problemas básicos de la comunidad, habría que fortalecerlo, para reintegrarle su efectividad y fue como resultado la consulta popular cuando, después de sesenta y seis años, revisa a fondo lo reglamentado por el constituyente de 1917 y se ven en la necesidad de reformar y adicionar en el propio artículo 115 esta iniciativa. Sabemos que fue enviada por el presidente de la república, Miguel de la Madrid, a seis días de haber tomado el mando nacional

y de arriba hacia la base, esto lo explicó claramente aquí Cipriano Flores. En la práctica, ha sido preocupación, pues, lograr la otra parte que se refiere a lograr la unidad en el esfuerzo común como base o experiencia diaria de la vida y este tema ha sido analizado y muy explicado por el presidente municipal Valdespino Furlong, con conocimiento de causa y dada su capacidad de representante de su comunidad, quien también nos hizo una narración de los obstáculos más marcados con los que se encontró y que fue con el centralismo, el deterioro de la imagen municipal, poca credibilidad del pueblo, recursos raquíticos y sobre todo, la consecuencia. Creo que aquí lo más importante es el marginamiento de la voluntad popular, donde se establece un círculo vicioso. Frente a este panorama que es pesado, por experiencia viva y en la práctica, él, con voluntad política, se ha avocado a buscar los mecanismos legales, intentando rescatar esa voluntad popular y poder adecuarla a la propia realidad de su comunidad. El primer paso que él ha dado, ha sido un análisis. Primero de la ley orgánica municipal que lo lleva, pues, a encontrar en los consejos de colaboración municipal enunciados en la propia ley orgánica, el camino para reactivar la participación y con acciones democráticas dentro de un marco de pluripartidismo y, previa elaboración de reglamentos se da a la tarea, pues, de atender las necesidades básicas de los servicios públicos, a través de los consejos de progreso municipal; él también hace mención que se apoyó en el Partido Revolucionario Institucional y en sus militantes, para lograr articular en forma tripartita, los elementos de gobierno con la participación del pueblo. Ahí tenemos un conjunto de acciones y éstas la resume él de un denominador común que se llama acción ciudadana. Así se logra motivar y estimular a la vez, la base, la cual aspira ahora a mejores y mayores logros; claro, también lo expresa que sin descuidar los programas específicos, se está trabajando a nivel de estado; también los de la federación, que son apoyos

necesarios e indudables, pues dentro de las acciones de un todo que es el federalismo, aquí él también señala que los programas deben de ser consecuencias de las necesidades sentidas de la comunidad y no como se estila grandemente, que los programas se elaboran en escritorio y luego se llevan a la comunidad, y es un error garrafal; aquí vemos, también, cómo ya la acción ya envía pues, al honorable Congreso de la Unión las reformas al artículo 115. No vamos hacer un análisis de las propias reformas; hay otros capítulos de conferencias posteriores que se van a ocupar de esto, entonces, ni tampoco vamos a hacer una relación de las penurias por las que pasan los presidentes municipales, conocidas por ustedes, para otorgar, pues, los servicios públicos que demanda la comunidad diariamente; éstos también han sido expuestos claramente por Cipriano Flores, pero sí considero oportuno señalar en que se fortalecen y se amplían las bases del municipio libre, con las reformas, mismas de donde deben partir ya las legislaturas locales para reglamentar de acuerdo a sus características socioeconómicas y geopolíticas muy propias. Hace unos días, las legislaturas locales, ante la presencia del presidente de la república en el estado de Aguascalientes, le entregaron simbólicamente las reformas de cada una, con un sentido de solidaridad federalista al presidente.

Aquí podemos señalar, pues, y a manera de resumen, lo siguiente, es decir, lo que consideramos nosotros puede ser de apoyo básico a la nueva estructura municipal, si son las más importantes: se tutela al amparo del artículo 123 constitucional las garantías laborales de los servidores municipales; se universaliza la participación proporcional, es decir, de los partidos minoritarios; se le otorgan a los congresos locales la facultad de suspender o remover ayuntamientos; se limita el poder sancionador; se les incrementan los recursos económicos y se reglamenta la entrega de las participaciones federales

por la propia legislatura local. Aquí, Cipriano Flores Cruz nos refiere algunas de las causas del fenómeno municipal, sin que sean todas y aclara incluso, que algunas se identifican como efectos más que causas y que para entrar al fondo de la problemática municipal se requiere de una aptitud y una actividad científica para conceptuarlo en verdad y encontrar los cauces más que nada cualitativos y cuantitativos; coincide también con Gutiérrez Salazar al advertir que existe un vacío teórico sociológico, y manifiestan pues la urgente necesidad de recuperar la práctica política, que es ir a la praxis después de una reforma, cosa que señalamos al inicio de nuestra intervención. También nos señala la serie de limitaciones que dificultan este proceso, a razón de un crecimiento desigual, desequilibrio en la producción, concentración de la actividad económica en unos cuantos, inversión e infraestructura, donde es más rentable; en suma, una distribución desigual en la riqueza, sobre todo la falta de autonomía de la hacienda municipal. Por otra parte, también nos hace referencia Cipriano Flores del agobiante centralismo que adormece (lo que dice así, con esas palabras), hasta caer en un paternalismo y ante esta situación, él también nos cuestiona sin interrogante, cuáles son las posibilidades reales del cambio cualitativo municipal y también nos argumenta esa interrogante y nos ha hecho referencia a que la reforma en el ámbito jurídico-político-administrativo y financiero, que no han sido del todo satisfactoria y también ejemplifica con aspectos electorales y distribución de las participaciones federales. Coincidimos y lo expresamos que existe la contradicción de lo formal y lo real, que en el fondo a lo que él se refiere, una contradicción entre lo formal y lo real, al asegurar que los ayuntamientos en su generalidad no todos son unidades de gestión administrativa, especialmente los que les falta recursos económicos, pero aclara también a su vez que se dé el cambio social, nos da la pauta, el camino a seguir, es necesario transformar las gestiones de los ayuntamientos en un verdadero

poder municipal y ser la verdadera expresión inmediata del estado nacional, en donde los tres niveles de gobierno se conduzcan en armonía, bajo una verdadera distribución de competencias. Estamos de acuerdo con el expositor, que la cuestión municipal no debe quedarse en una reforma; coincidimos todos y aquí cabe precisamente lo que hemos venido manifestando durante esta conferencia y que seguramente se complementará con las siguientes en este vasto tema, que es el municipio y quiero ir más adelante: nuestras leyes, ustedes lo saben también, son perfectibles, como lo es la propia sociedad.

Esperamos haber aportado en conjunto precisamente algo a ese fin, las tres intervenciones creo yo, se han complementado, entrelazado con el tema que se trata esta

noche. En resumen, quiero concluir, pues, que la defensa de la comunidad y como una reflexión está, pues, en hacer efectiva la participación ciudadana para convertirla en democracia política y democracia social. La primera, la democracia política, consiste precisamente en la integración del poder con el concurso y participación de las mayorías, pero con respeto de la representación minoritaria y la segunda, o sea la social, consiste en abrir los nuevos cauces para una más vigorosa participación de sus componentes. El objeto es entonces afianzar lo político, económico y social, del municipio, para que sea la unidad real básica de la vida dentro de la democracia y así poder entrar al umbral, el cambio político por el que nuestro partido está luchando.