

Ponencia de Raúl Olmedo

Catedrático-Investigador de la UNAM

En los últimos diez años México, al igual que varios países de América Latina, han emprendido procesos de descentralización destinados a fortalecer a los gobiernos estatales y municipales, a fin de que tengan mayor capacidad para impulsar el desarrollo económico y social, así como para gobernar situaciones complejas, en el contexto de una prolongada crisis económica.

El fortalecimiento de los gobiernos municipales implica una reestructuración y redistribución de las funciones y competencias de los gobiernos federal y estatal, de manera que se requiere una verdadera reforma del Estado en sus tres órdenes. Hasta ahora, los esfuerzos y acciones para fortalecer al gobierno local se ha centrado principalmente en la capacitación administrativa y de gestión como una premisa para que el gobierno municipal pueda asumir progresivamente sus nuevas funciones y atribuciones constitucionales, lo que ya les ha permitido a muchos municipios conseguir mejoras importantes. Sin embargo, apenas estamos en el inicio de una larga marcha en el camino de la descentralización. Falta lo más difícil: avanzar en la reestructuración y redistribución de competencias del orden federal hacia el orden estatal, y de éste hacia el orden municipal. Aún más, falta avanzar en la posibilidad de crear un cuarto orden de gobierno, que le permita al gobierno municipal tener presencia y acción en cada uno de sus espacios territoriales y poblacionales: el orden comunitario.

Varias tendencias negativas obligan a reconsiderar la necesidad de dar un impulso mayor a la descentralización de poderes, funciones y recursos hacia el municipio:

1. *La acelerada destrucción del territorio y del medio ambiente:* erosión del suelo, contaminación de la tierra, del agua y del aire. El territorio es el soporte natural de la vida social, pero está dejando de ser un medio de producción de vida para convertirse en medio de destrucción. Constituye una urgencia —y emergencia— nacional dominar y controlar las tendencias destructivas del territorio y del medio ambiente y rehacerlos. Y no hay otra manera de lograrlo que descentralizando poder a las comunidades sociales concretas que ocupan el territorio concreto.
2. *El crecimiento de la pobreza,* especialmente en el medio rural, como efecto de la destrucción de los modos de producción locales tradicionales que no encuentran contrapartida en el modo de producción industrial. La destrucción de los modos de producción locales tradicionales ha conllevado la destrucción del territorio y del medio ambiente. En consecuencia, la reconstrucción del territorio implica la reconstrucción de modos de producción locales que, con los avances tecnológicos, podrán ser superiores a los modos de producción locales tradicionales. Constituye una urgencia y

una emergencia combatir la pobreza que podría llegar a ser causa de conflicto social ingobernable.

3. La excesiva concentración de la población y de la actividad económica en unas cuantas áreas urbano-industriales del territorio nacional, por un lado, y la excesiva dispersión de la población rural en más de 130 mil comunidades pobres y descapitalizadas. Ambos excesos se convierten en un obstáculo principal a la productividad y rentabilidad sociales: la excesiva concentración urbano-territorial rebasa con mucho las escalas de una economía rentable y se vuelve onerosa, mientras que la excesiva dispersión no alcanza a formar escalas para economías viables y rentables. La distribución desequilibrada de la población y de la actividad económica genera deseconomías que se traducen en un déficit permanente entre la producción y el consumo nacionales, que tienen que ser solucionados por recursos externos. Constituye una urgencia y emergencia nacionales redistribuir la población y la actividad económica para crear las condiciones estructurales de una mayor rentabilidad en un contexto de intensa competencia internacional y de mercado abierto.

Estas tres grandes tendencias negativas pueden encontrar, de manera simultánea, buena parte de la solución en el fortalecimiento de los gobiernos y comunidades locales.

En diversos foros internacionales (por ejemplo, la Conferencia Internacional de Ciencia Administrativas realizada en Toluca, en julio de 1993) se han puesto en cuestionamiento las estrategias y las políticas gubernamentales para abordar el problema de la pobreza y de la pobreza extrema. La crítica fundamental es que estos programas atacan los efectos pero no las causas de la pobreza. Mitigan la pobreza pero no contribuyen a crear las condiciones para eliminarla.

Una hipótesis de trabajo —derivada de la hipótesis de que la pobreza tiene como una de sus causas la destrucción de los modos de producción locales tradicionales, que a su vez conlleva la destrucción del territorio y de la ecología— es la necesidad de diseñar modelos o modos de producción locales de nuevo tipo en el medio rural, que asimilen tecnologías capaces de permitirle a la comunidad un rápido desarro-

llo integral que al mismo tiempo reconstruya el territorio y la ecología y cree las condiciones para ampliar los asentamientos humanos y así progresar en la redistribución de la población y de la actividad económica, atenuando los excesos de concentración urbano-industrial y de dispersión rural.

Estos modelos o modos de producción de nuevo tipo consistirían en sistemas microrregionales basados en conjuntos de unidades de producción-consumo, relacionados por flujos de retroalimentación que les dotaría de una relativa autosuficiencia como sistemas que, a su vez, entrarían en relaciones de retroalimentación con otros sistemas aledaños, constituyendo sistemas más amplios, regionales, con relativa autosuficiencia.

La comunidad organizada dentro de un territorio puede conformar un sistema microrregional relativamente autosuficiente, autosostenido o autosustentable. Es decir, la comunidad se organiza como un sistema microrregional de desarrollo relativamente autónomo. Esta sería una nueva forma de abordar la llamada pobreza, de manera que el gasto a fondo perdido se transforme en inversión para infraestructuras y actividades productivas.

La ley nacional de planeación democrática, que establece que la planeación debe partir de la base municipal, constituye el marco jurídico para el diseño de estos sistemas microrregionales autosuficientes y autosustentables.

Los programas contra la pobreza se caracterizan por el método de “acciones casuísticas” y dispersas. La dispersión, o aspersion, de las acciones hace que el gasto social del Estado tienda a ser un gasto a “fondo perdido”. Este método tendrá que ser sustituido por el criterio de integración y retroalimentación sistemáticas de las acciones del gasto público y de la participación social. El gasto social debe transformarse en inversión social productiva, gracias a la conformación de sistemas microrregionales autosustentables. La acción dispersa es gasto y consumo (“el pescado”). El conjunto de acciones sistematizado por relaciones de retroalimentación es inversión productiva (“la caña de pescar”).

Los sistemas microrregionales autosuficientes tienen que comenzar con la creación de una infraestructura sobre la cual se erijan las diver-

sas actividades económicas. En consecuencia, resulta necesario diseñar metodologías para construir infraestructuras básicas para los sistemas microrregionales autosuficientes y autosustentables (SMA). Ello implica la formulación de una "ingeniería de sistemas microrregionales autosustentables" que tendría que trabajar con equipos humanos multidisciplinarios.

Simultáneamente al diseño de sistemas regionales autosustentables (SMA), es necesario elaborar estrategias gubernamentales destinadas a lograr una mejor articulación y coordinación tanto de los programas y acciones sectoriales (agricultura, industria, comercio, educación, salud, infraestructura, etc.), como de los esfuerzos entre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), a fin de crear las condiciones para un real desarrollo de las regiones, de los municipios y de los sistemas microrregionales autosustentables. La inadecuada articulación y descoordinación entre sectores y entre órdenes de gobierno es una de las causas mayores de derroche en el gasto público, especialmente en el gasto social, y de ineficacia política de las acciones del Estado en un contexto de crisis de las finanzas públicas (cfr. M. Crozier: *Estado moderno, Estado modesto*).

Hacia el cuarto orden de gobierno: el gobierno de la comunidad

A pesar de la reforma del artículo 115 Constitucional, el centralismo tiende también a reproducirse en el interior del municipio, en este caso en la cabecera municipal, relegando a las comunidades. Ello hace necesario el dotar a la comunidad de organización política permanente, con derechos y obligaciones reguladas jurídicamente y con autoridades electas que formen parte del ayuntamiento del municipio, para establecer un sistema de contrapesos a las tendencias centralizadoras y dar sustento social real a la descentralización y democratización del poder.

Mediante su organización política, la comunidad social básica cobra conciencia de sus necesidades, de sus recursos territoriales, naturales, materiales y humanos, así como de sus fuerzas y capacidades creadoras e innovadoras que se potencian y se multiplican gracias a la organización.

La concentración y centralización del Estado se observa en el predominio del orden federal sobre los órdenes estatal y municipal. Existe exceso de Estado en el orden federal. En el orden de los estados federados existe desigualdad en el desarrollo de la organización política (por ejemplo, los estados de México, Jalisco o Nuevo León, en comparación con otros estados menos evolucionados). En el orden municipal, el Estado —la organización política de la sociedad— es incipiente (reforma del artículo 115 Constitucional de 1983). Pero en el orden de la comunidad social concreta, el Estado todavía es inexistente: la comunidad social concreta no tiene aún el derecho constitucional de organizarse políticamente y tener un gobierno propio. Esto significa que el Estado no ha bajado aún hasta la verdadera base social.

El Estado mexicano es todavía insuficiente. Presenta ausencias significativas, especialmente a nivel de la comunidad social concreta o básica. Ello ha impedido la organización permanente de la comunidad para lograr su desarrollo integral y ha propiciado el descuido y desaprovechamiento del territorio y de sus recursos naturales y humanos. En Estados más evolucionados (Francia, Alemania, etc.), la comunidad concreta sí tiene capacidad constitucional para organizarse políticamente y tener un gobierno propio, es decir, de organizarse como Estado, de tal manera que cada comunidad concreta es prácticamente un municipio. En contraste, en países como México el municipio está compuesto por un conjunto de comunidades concretas urbanas y rurales; es todavía un "intermediario" entre el Estado federal y estatal y la sociedad.

Es necesario perfeccionar la organización interna del municipio a fin de que la comunidad social concreta tenga capacidad política y jurídica para organizarse de manera permanente y de cumplir funciones de gestión y desarrollo en el ámbito de su localidad inmediata.

Sólo mediante la organización permanente de la comunidad social concreta asentada dentro de un territorio concreto el municipio podrá llegar a controlar y dominar las tres tendencias negativas que están afectando a toda la nación: 1) la acelerada destrucción del territorio y del medio ambiente; 2) el crecimiento de la pobreza; 3) la excesiva concentración urbano-industrial y la excesiva dispersión rural.

El Estado debe extenderse y tener presencia hasta la comunidad social concreta, debe otorgar a la comunidad la capacidad —que deberá ser establecida por la Constitución— de organizarse políticamente y tener un gobierno comunal que le permita impulsar su propio desarrollo integral.

Así como el artículo 115 de la Constitución atribuye al municipio un conjunto de competencias propio, que define al poder municipal, de la misma manera la ampliación de la presencia y la acción del Estado hacia todo el territorio nacional exige que el artículo 115 reconozca un ámbito de competencias propio de la comunidad social concreta, cuyo ejercicio le permita administrar y aprovechar productivamente su territorio y sus recursos en general, fortalecer su equipamiento colectivo y su infraestructura de servicios públicos, a fin de impulsar su propio proceso de desarrollo integral y mejorar progresivamente las condiciones de su vida cotidiana y de su actividad productiva. En otras palabras,

se requiere que la comunidad pueda, entre otras cosas, construir sistemas económicos microrregionales relativamente autosuficientes y autosustentables.

El artículo 115 Constitucional establece que el municipio es la forma como los estados se organizan internamente. De la misma manera, la comunidad social concreta y su gobierno comunal serían la forma como se organizan internamente los municipios.

El reconocimiento constitucional de la organización política de la comunidad social concreta —después de la organización política federal, de la estatal y de la municipal— vendría a dar mayor sustento social, concreción y factibilidad a la descentralización, lo que permitiría crear las condiciones para solucionar múltiples problemas de la sociedad, tanto urbana como rural. El gobierno comunitario sería una especie de “cuarto nivel u orden de gobierno”.