

# LA DESCENTRALIZACION POLITICA

RAUL OLMEDO CARRANZA

Olmedo Carranza, Raúl, nació en México, es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y doctor en Filosofía en La Sorbona. Actualmente, es vocal ejecutivo del Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación. Entre sus publicaciones destacan: *México: economía de ficción; El antimétodo; Iniciación a la economía de México; Descentralización, principios teóricos y ejemplos históricos.*

La historia de México se ha caracterizado por una acentuada centralización del poder y de la capacidad de decisión en los niveles superiores de gobierno, lo cual ha propiciado la formación de una estructura piramidal de distribución del poder en la que al municipio le ha correspondido el último escalón. Esto se ha manifestado esencialmente en la falta de autonomía de la institución municipal.

Es por ello que los revolucionarios que participaron en los debates del Constituyente de 1917, concientes del hecho de que los municipios padecían una franca dependencia política con respecto a los grandes centros de poder, plantearon la urgente necesidad de emprender la revitalización política de los municipios.

El Congreso Constituyente intentó definir en el artículo 115 los distintos elementos que habrían de garantizar una verdadera autonomía política municipal y, en esa medida, hacer partícipe al ayuntamiento del desarrollo nacional. Sin embargo, otro problema quedó en pie: el Constituyente consagró la libertad municipal, pero no especificó su ejercicio.

La tendencia a limitar la autonomía política municipal, por parte de los gobiernos estatal y federal, ha sido también una constante en lo que va de este siglo. La mínima presencia política del municipio en la actualidad obedece a este proceso histórico de centralización del poder político.

Pero el modelo de desarrollo centralizador agotó ya muchas posibilidades de avance y obstaculiza el desarrollo del país. Por ello, en México, el proceso de descentralización de la vida nacional se ha impulsado por diferentes vías entre las que destaca el

fortalecimiento municipal.

Desde finales de la década de los setentas, en 1977, comenzó una profunda reforma política en México convocada por el gobierno federal. En aquel entonces, el ejecutivo federal convocó a la Comisión Federal Electoral a realizar sesiones extraordinarias, con el propósito de invitar a asociaciones políticas, instituciones académicas y ciudadanos en general, para exponer sus puntos de vista en relación a los rumbos que debería tomar dicha reforma. Entre abril y julio de 1977 se celebraron 12 audiencias públicas, hecho que culminó en las adiciones y reformas constitucionales que entraron en vigor en diciembre de 1977.

En lo fundamental, la reforma política abarcó dos aspectos centrales: se otorgó el registro a nuevos partidos políticos y se puso en marcha el sistema de representación proporcional para la integración de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional. Se amplió con ello el juego de partidos políticos en el país.

Cabe destacar que de 1977 a 1985 seis partidos políticos se integraron a la contienda electoral. En lo que toca a las elecciones municipales se dispuso que el principio de representación proporcional para la integración del ayuntamiento, rigiera únicamente en los municipios que contaban con más de 300 mil habitantes, que eran únicamente 36 de los 2,378 municipios que existen en el país.

Sin embargo, la rápida evolución económica, política y social de las comunidades municipales y el bajo porcentaje de las que contaban con más de 300 mil habitantes propició que se profundizaran aún más las políticas de descentralización y de democratización.

Para ello, el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado realizó durante su campaña presidencial una serie de consultas populares a lo largo de todo el país sobre el fortalecimiento municipal. En aquel entonces se realizaron 63 reuniones, que culminaron con una reunión nacional y dos reuniones finales de síntesis, en donde se presentaron cerca de 600 ponencias. Entre los expositores se encontraban autoridades municipales, abogados, economistas, administradores y otros especialistas, funcionarios, militantes de los partidos políticos y ciudadanos en general.

Durante esa consulta popular se destacó como una demanda generalizada la necesidad de reformar y adicionar el artículo 115 de la Constitución General de la República, con la finalidad de hacer explícitas las atribuciones de los municipios. La movilización ocurrida en este proceso de consulta popular dio como resultado que el fortalecimiento municipal se transformara en programa de gobierno. La reforma municipal se convirtió así en un proceso de grandes alcances políticos, que ha incrementado el poder del pueblo y de su gobierno.

En este sentido, se han emprendido en el presente régimen una serie de acciones tendientes a dar fuerte apoyo institucional por parte de la federación a los estados y a los municipios, para que puedan convertirse en verdaderos promotores del desarrollo.

Una de las primeras acciones que realizó el presidente de la República fue enviar al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional. Mediante tales reformas se creó un marco legal adecuado que permite dar respuesta a las demandas y necesidades de la población que habita en los municipios.

Entre las principales finalidades del nuevo artículo 115 constitucional se encuentran el fortalecimiento de la independencia política del municipio; la implantación de la pluralidad política en los ayuntamientos; y la protección contra la suspensión arbitraria de los ayuntamientos.

Para dar cumplimiento a las disposiciones del artículo 115, las legislaturas de los estados y el Congreso de la Unión procedieron a hacer la adecuación de las constituciones particulares de cada entidad y a dar inicio a un proceso de adecuación de las leyes secundarias, federales y estatales, respectivamente.

Con el fin de enriquecer el proceso de adecuación normativa, el ejecutivo federal convocó a una consulta popular en octubre de 1983, que permitió recabar opiniones y propuestas para orientar las modificaciones legales.

Se celebraron cuatro reuniones regionales de consulta popular en las que participaron representantes de todos los estados de la República. Estas reuniones tuvieron el propósito de recoger el sentir de la ciudadanía, de los partidos políticos, de organizaciones obreras, campesinas y populares, de las asociaciones y colegios de profesionales, etc., sobre aspectos históricos, políticos, institucionales, legales y de procedimiento para la implantación de las nuevas disposiciones del artículo 115. La participación de los asistentes sirvió para orientar los cambios que las legislaturas de los estados habrían de hacer a las constituciones locales y a las leyes estatales y federales. Como parte de esta consulta popular, el presidente de la República se reunió con los 31 gobernadores de los estados y casi la totalidad de los 2,378 presidentes municipales del país, para reiterarles su decisión de seguir adelante con la política de democratización integral y de

la descentralización de la vida nacional, sintetizadas en la reforma municipal.

Se presentaron 3,517 ponencias que coincidieron en señalar que las reformas al artículo 115 constituyen un cambio significativo en la democratización del municipio. Se subrayó la importancia de contemplar en el proceso de adaptación de las leyes de cada entidad federativa las diferencias geográficas, demográficas, económicas, políticas, sociales y culturales que prevalecen entre los distintos municipios. Asimismo, se planteó la necesidad de formular estrategias para la formación de recursos humanos que apoyen la organización y la administración municipal. Una de las propuestas más importantes de la consulta popular fue la de poner especial énfasis en apoyar las acciones de fortalecimiento municipal, a través del impulso a la organización y participación de la comunidad.

Como ya fue señalado, el nuevo artículo 115 constitucional contempla que en los 2,378 municipios que integran el país rija el sistema de representación proporcional. Se establece que de acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los 2,378 municipios de México, ampliando así el juego de partidos políticos.

De 1978 a 1981 la oposición obtuvo electoralmente el gobierno de 43 municipios, los cuales fueron administrados por diversos partidos. Actualmente, existen 63 municipios de oposición en el país, distribuidos de la siguiente forma: El Partido Acción Nacional (PAN) tiene en su poder 27 ayuntamientos; el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) dirige 9 ayuntamientos; el Partido Popular Socialista (PPS) tiene en su poder 8 ayunta-

mientos; el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) también dirige 8 ayuntamientos; el Partido Demócrata Mexicano (PDM) tiene 3 ayuntamientos; y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) tiene 2 ayuntamientos en su poder. El número de ayuntamientos en los que existen regidores de representación proporcional es de 814, distribuidos de la siguiente manera: 31 son del PRI, 311 son del PAN, 56 son del PPS, 133 son del PSUM, 14 son del PRT, 139 son del PDM, 37 son del PARM y 1 de la coalición PRT-PSUM. Las cifras anteriores revelan la profundización de la democratización a partir de las reformas al artículo 115.

Por otra parte, una tarea inaplazable en este proceso de democratización es la de ampliar las formas de participación ciudadana en el Distrito Federal. Gran parte de los ciudadanos de la capital han convertido en una demanda generalizada el establecimiento de formas de participación en las decisiones del gobierno de la ciudad de México, el restablecimiento del municipio libre, la instauración de un Congreso local o formas intermedias de participación. Atendiendo a esa demanda, el presidente de la República anunció hace unas semanas la decisión de someter a consulta popular las formas como habrá de ampliarse y diversificarse la participación de los capitalinos en la toma de decisiones y en el desarrollo de una ciudad tan grande y compleja como la nuestra.

Al mismo tiempo, se ha comenzado a establecer mecanismos específicos en los estados, que sientan las bases para democratizar el poder y ampliar la participación de la ciudadanía en cada una de las comunidades que integran al municipio, a fin de desencadenar un proceso de democratización y descentralización del poder en el interior mismo del municipio.

Se están encontrando fórmulas para ampliar todavía más la representación y la participación de todas las fuerzas sociales en el ayuntamiento. En su V informe, el gobernador de Tlaxcala, Tulio Hernández Gómez, anunció: “Apenas hace tres semanas se efectuaron elecciones para renovar los 44 ayuntamientos de Tlaxcala (...) Las jornadas del 24 de noviembre tuvieron una modalidad que nació de las disposiciones constitucionales y de las reformas a la Ley de Organizaciones y Procesos Electorales del estado (...) Tales reglas propiciaron las elecciones de agentes municipales, que tendrán también el carácter de regidores en los ayuntamientos, para tener una mayor representación de la población”.

Así, los ayuntamientos tlaxcaltecas, que tradicionalmente se formaban con 6 u 8 regidores, se formarán ahora con 20, 30 ó 40 dependiendo del número de pueblos que existan en el municipio. Cada poblado tiene el derecho de elegir mediante voto secreto y directo a su delegado del ayuntamiento, que será a la vez representante de los intereses del poblado en el ayuntamiento o gobierno municipal. Estos delegados-regidores se denominan “regidores de pueblo”.

En el ayuntamiento tlaxcalteca habrá entonces tres tipos de regidores: los de mayoría, que representan al partido político que obtuvo más votos en la elección municipal; los de representación proporcional, que representan a los otros partidos contendientes, según el porcentaje de votos que hayan obtenido; y los de pueblo, elegidos democráticamente por los habitantes de la comunidad en la que viven.

Los aspirantes a regidores de pueblo (que a la vez serán delegados del ayuntamiento en su poblado) deben estar apoyados

por un mínimo de 50 firmas de la comunidad, para tener el derecho de figurar en la boleta electoral. Es una forma de representación directa de la comunidad en el gobierno municipal.

Se sabe que en el interior del municipio el poder y los recursos tienden a centralizarse en el poblado que funciona como cabecera municipal (o sede del ayuntamiento), al igual de lo que ocurre en la entidad federativa con la capital del estado, en la federación con la capital de la República y en el mundo con los países ricos.

Con los "regidores del pueblo" se pretende desencadenar un proceso de descentralización del poder y de los recursos de la cabecera municipal hacia los otros poblados del municipio. El regidor del pueblo reclamará y negociará en el ayuntamiento la parte de poder y de recursos del municipio que considera deben canalizarse hacia su poblado.

De esta manera, se ha venido desarrollando un doble mecanismo de democratización que a la vez que incorpora a la población a través de sus representantes a la deliberación de las decisiones de los ayuntamientos, otorga una presencia continua de los ayuntamientos en cada una de las comunidades que integran al municipio.

Como puede observarse, el artículo 115 constitucional ya comenzó a tener vigencia. Se han realizado innumerables acciones en favor del municipio; por ejemplo, en mayo de este año se creó por decreto presidencial el Centro Nacional de Estudios Municipales (CNEM), organismo dependiente de la Secretaría de Gobernación. El objetivo fundamental del CNEM es fomentar e impulsar la reforma municipal. Durante los meses de julio

y noviembre del mismo año se crearon los centros estatales de estudios municipales en los 31 estados de la República. Dentro del respeto a la soberanía estatal y al espíritu de la descentralización, los centros estatales dependen de sus ejecutivos locales. Los centros de estudios municipales tienen como objetivo impulsar la reforma al artículo 115 constitucional.

El nuevo artículo 115 constitucional tiene como finalidad:

- La democratización integral y la descentralización de la vida nacional;
- Fortalecer la independencia política del municipio:
- Implantar la pluralidad política en los ayuntamientos, protegerlos contra destituciones arbitrarias y precisar los procedimientos para la suspensión de ayuntamientos;
- Autorizar a los ayuntamientos para expedir los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general;
- Señalar la competencia mínima de los municipios en la prestación de los servicios públicos;
- Asignar a los municipios fuentes de ingresos intocables para que puedan convertirse en promotores del desarrollo;
- Autorizar a los municipios para que se asocien con otros municipios o celebren convenios con los estados y puedan prestar más eficazmente los servicios públicos, tomando en cuenta las condiciones territoriales y socio-económicas de cada región;

- Facultar a los ayuntamientos para llevar a cabo las tareas de zonificación y de planeación del desarrollo urbano;
- Brindar seguridad social y estabilidad a los trabajadores de los estados y los municipios;
- Implantar el servicio civil de carrera.

Cabe destacar que la reforma municipal ha experimentado dos momentos fundamentales de avance; el primero fue en 1982, con las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución federal. El segundo momento de avance fue en 1983, con la incorporación de las nuevas atribuciones que señala el artículo 115 en las constituciones y en las leyes orgánicas de los estados. Nos encontramos ahora en el tercer momento de avance de la reforma municipal, que consiste en promover la incorporación en los ordenamientos y reglamentos que emiten los propios municipios de las nuevas atribuciones del artículo 115 constitucional.

A partir del proceso de reglamentación toma sentido desplegar un intenso proceso de capacitación, cuya finalidad será crear las mejores condiciones para que autoridades y servidores públicos municipales ejerzan las nuevas atribuciones a través del cumplimiento de los reglamentos.

No hay duda de que las reformas al artículo 115, a las constituciones estatales y a los reglamentos sientan las bases para una trascendental ampliación de la democratización integral y la descentralización de la vida nacional. Estamos buscando los mecanismos ideológicos, políticos, sociales, técnicos y administrativos que garanticen el cumplimiento de la reforma municipal, como un medio para el fortalecimiento de la nación.